

WERNER BUCHNER

Das Teilraumgutachten — ein neues Instrument der bayerischen Landesentwicklungspolitik

Kurzfassung

Nach Abschluß der ersten Generation der Regionalpläne wird der Wunsch vor allem auf Seiten der kommunalen Mandatsträger nach feinkörnigeren Entwicklungszielen für Teilräume mit spezifischen Problemen oder Aufgabenstellungen zunehmend deutlicher artikuliert. Grundlage für die Erarbeitung differenzierterer teilräumlicher Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen bildet das in Bayern neue und informell gehandhabte Instrument des Teilraumgutachtens, auch "Inselgutachten" genannt.

Unter Beteiligung der jeweils berührten Kommunen und Fachplanungsträger sowie des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen werden unter Federführung

eines neutralen Gutachters Leitlinien im Hinblick auf die zu bewältigenden Aufgaben abgesteckt und abgestimmte gutachterliche Empfehlungen für die Lösung der jeweiligen räumlichen Probleme erarbeitet. Die Ergebnisse dieser Gutachten sollen in erster Linie Grundlage für die Fortschreibung von Regionalplänen bilden. Daneben sind sie im Raumordnungsverfahren als sog. "sonstige ermittelte Tatsachen" in die Abwägung einzustellen. Ferner werden sie vielfach aufgrund ihrer Überzeugungskraft freiwillig auf kommunaler Ebene in der Bauleitplanung berücksichtigt und finden darüber hinaus auch Eingang in die Fachplanung.

Teilraumgutachten sind kein Aliud zur Regionalplanung, sondern ein wirksamer Ansatz zur Verbesserung der bestehenden Planungsinstrumente.

1. Ausgangslage

1.1 Die Bayerische Regionalplanung befindet sich derzeit in einer entscheidenden Zäsur, nachdem die erste Generation der Regionalpläne nun flächendeckend vorliegt und somit die regionsspezifische Konkretisierung der landesweit gültigen Ziele des Landesentwicklungsprogramms erreicht ist. Mit den Regionalplänen verfügt Bayern über tragfähige Ordnungs- und Entwicklungskonzepte, die dem Gestaltungswillen der regionalen Planungsträger entsprechen und die den Besonderheiten der einzelnen Regionen Rechnung tragen, etwa durch verbindliche

- Konzepte zum Abbau von oberflächennahen Rohstoffen wie Kies und Sand,
- Festlegungen von Gebieten, die zu Bannwald erklärt werden sollen,
- Ausweisung von Lärmschutzzonen um Verkehrsflughäfen,
- Ausweisung von landschaftlichen Vorbehaltsgebieten.

Diese Ergebnisse sind um so bedeutsamer angesichts der ursprünglich erheblichen Vorbehalte vor allem der kommunalen Mandatsträger gegenüber der Regionalplanung. Ein weit verbreiteter Planungspessimismus war darauf ausgerichtet, "selbstauferlegte Beschränkungen" bezüglich künftiger Entwicklungsoptionen soweit als möglich zu vermeiden. Hinzu kamen vor allem zu Beginn der 70er Jahre Befürchtungen über staatliche Gängelungen und Einschränkungen der kommunalen Planungshoheit. Diese grundlegende Skepsis der kommunalen Mandatsträger wurde noch bestärkt durch kontroverse Diskussionen über die angemessene Planungsdichte: Der vor allem in der Planungswissenschaft vorherrschenden "Indikatoreuphorie" wurde auf wirtschaftspolitischer Seite die eher ordoliberalistisch motivierte "Entfeinerungsdebatte" entgegengestellt¹.

1.2 Heute hingegen ist die Regionalplanung fest im Bewußtsein der Planungsträger verankert. Die Regionen haben ihre Möglichkeiten als "eigene Gesetzgeber" erkannt und nehmen über die rechtsverbindlichen Ziele der Regionalpläne Einfluß auf Planungen und Maßnahmen des Bundes, der Länder und der Kommunen, die diese Normen bei ihren raumbedeutsamen Entscheidungen zu beachten haben².

Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen und die Oberste Baubehörde im Staatsministerium des Innern werden demnächst eine gemeinsame Bekanntmachung über die Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Bauplanungsrecht erlassen.

Andererseits stellt sich heute bei der Umsetzung der Ziele zunehmend stärker heraus, daß viele Vorgaben nicht hinreichend differenziert sind, um die Entwicklung insbesondere in Problemgebieten entscheidend zu beeinflussen. Für die Fortschreibung der Regionalpläne gibt es deshalb bei kommunalen Mandatsträgern Bestrebungen, die Koordinationsmöglichkeiten der Regionalplanung durch die Aufstellung feinkörnigerer Ziele für spezielle Teilräume noch weiter auszuschöpfen, um so

- den Gestaltungswillen der regionalen Planungsträger stärker zu präzisieren und damit
- den Besonderheiten neuralgischer Teilräume innerhalb einer Region noch besser Rechnung tragen zu können.

Dieses planerische Anliegen setzt voraus, sich noch intensiver als bisher den räumlichen und auch sektoralen Teil-

problemen zu widmen. Auf dieser Grundlage hat die bayerische Landesentwicklungspolitik mit dem Teilraumgutachten (TRG), auch als "Inselgutachten" bezeichnet, informell ein Instrument zur Verbesserung der Planungs- und Entscheidungsgrundlagen entwickelt, nicht als Alternative zur Regionalplanung, sondern als Grundlagenermittlung für öffentliche und private Planungs- und Maßnahmeträger und als Vorarbeit zu einer in Teilräumen einer Region verfeinerten Regionalplanung.

2. Das Teilraumgutachten als neuer Ansatz zur regionalplanerischen Feinabstimmung

2.1 Allgemeine Aufgabenstellung

Allgemeine Aufgabenstellung der TRG ist es, detaillierte, fachübergreifende Ordnungs-/Entwicklungskonzepte für bestimmte neuralgische Teilräume unterhalb der Regionalebene zu schaffen. Zugleich müssen TRG dem erhöhten Bedarf an

- raumbezogener Information,
- Abstimmung der Planungen im Raum,
- konsensfähigen und raumverträglichen Entwicklungsvorstellungen

Rechnung tragen, der mit dem Anliegen einer feinkörnigeren regionalplanerischen Gestaltung zwangsläufig verbunden ist. Dazu ist u.a. eine detaillierte Analyse des Istzustandes des Planungsraums erforderlich, wobei die bestehenden und die bereits anderweitig geplanten Nutzungen ebenso qualitativ und quantitativ erfaßt werden müssen wie die ökologische Situation. Für Analyse, Abstimmung und Zielvorgaben ist eine enge Einbindung der Kommunen in die Arbeit an TRG unerlässlich³.

2.2 Verknüpfung TRG-Szenarien

Die Szenario-Technik ist eine heute anerkannte Methode, um räumliche Entwicklungstrends sehr frühzeitig aufzuspüren⁴. Dies geschieht nicht mit — scheinbar — quantitativer Exaktheit wie bei den Prognosemethoden, sondern durch möglichst zutreffende qualitative Beschreibungen und Wertungen. Ein gut fundiertes Szenario kann ein geeignetes Instrument sein, um festzustellen, in welchen Räumen künftig ein Regelungsbedarf zu erwarten ist und welcher Art er sein dürfte.

Diese Informationen über sich abzeichnende Entwicklungstrends können entscheidende Hinweise geben, um mögliche Probleme und ihre räumlichen Wirkungen frühzeitig zu erkennen. Durch vorausschauende Koordination raumbezogener Programme und Pläne sowie durch zielgerichtete Einzelmaßnahmen kann — im Sinne einer self-defeating-prophecy — das Eintreten unerwünschter Entwicklungen verhindert werden.

Allerdings darf nicht verkannt werden, daß hier enge Grenzen bestehen, nachdem die Szenario-Technik in erster Linie langfristige Trends beschreibt und der räumliche Umgriff nicht immer exakt abgrenzbar ist. Im Gegensatz dazu sind TRG in erster Linie auf konkrete Gegenwartsprobleme bezogen; ihr jeweiliger Bezugsraum ist in der Regel problemorientiert gemeindeschärf abgegrenzt.

Trotz dieser unübersehbaren Einschränkungen kann die Szenario-Methode wegen der zusätzlichen Information über Entwicklungstrends als wirksames Instrument ergänzend herangezogen werden, um gerade in bezug auf die Zielrichtung

ergebnisorientierter TRG wertvolle flankierende Hinweise zu erhalten.

2.3 Projekte in Bayern

TRG werden nicht nur in besonders konfliktträchtigen Verdichtungsräumen, sondern auch für Gebiete mit spezifischen Entwicklungsproblemen im ländlichen Raum durchgeführt. Auslöser für die TRG war das auch über die Grenzen Bayerns hinaus bekannt gewordene Gutachten *"Nachfolgenutzungen im Bereich des Flughafens München-Riem"*⁵. Es steht unter der Fragestellung der künftigen Flächennutzung nach Auflassung des Flughafens München-Riem. Etwa 400 ha Fläche sowie die Aufhebung der bisherigen fluglärmbedingten Nutzungsrestriktionen in den benachbarten Gemeinden inmitten eines großen Verdichtungsraums sind neu zu planen.

Dieses Gutachten ist teilweise dahingehend mißverstanden worden, als wollte man dort Entwicklungen anstoßen, was in einem großen Verdichtungsraum wie München keinesfalls erwünscht wäre. Nicht um Entwicklungsimpulse geht es, sondern um die Vermeidung von Fehlentwicklungen.

Als Ergebnis wurden verschiedene alternative Modelle vorgeschlagen: Eine stadtnahe und eine stadtferne Variante im Bereich der gewerblichen Siedlung und Wohnsiedlung, wobei die gesamte Siedlungsentwicklung jeweils durch ein System von radial und axial verlaufendem Trenngrün strukturiert und eine optimale Verkehrserschließung im Individual- und im öffentlichen Personennahverkehr sichergestellt werden sollen.

Ein weiteres TRG ist für das Gebiet des *Münchener Nordens* fertiggestellt worden⁶. Während das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen das Gutachten München-Riem bei den Gemeinden und bei der Landeshauptstadt München noch initiiert hat, war der Ausgangspunkt bei den Gemeinden im Norden Münchens umgekehrt. Aufgrund der Überzeugungskraft des Riem-Gutachtens sind die "Nordgemeinden" von sich aus an das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen herangetreten, allerdings aus der Sicht anderer Ausgangsbedingungen. Ist es bei München-Riem um die Steuerung zu erwartender Entwicklungen gegangen, so war die Aufgabenstellung des Gutachtens Münchener-Norden, ein Positiv-Konzept für einen Raum zu entwickeln, in dem der größte Teil der Entsorgungseinrichtungen des Verdichtungsraums situiert ist und der darüber hinaus unter erheblichen verkehrlichen Belastungen zu leiden hat, vor allem durch die A 9 München-Nürnberg, einem der dichtestbefahrenen Autobahnabschnitte in der Bundesrepublik überhaupt. Ferner besteht ein starker Trend, in diesem Raum weitere Negativeinrichtungen zu situieren, wie z.B. Abfallbeseitigungsanlagen, Mülldeponie oder Klärschlammverbrennungsanlage. In jüngster Zeit werden darüber hinaus die Planungen der Bundeswehr in diesem Raum (Standortübungsplatz) wieder spürbar intensiviert.

Anliegen der Bürgermeister war es, in einem TRG ein Konzept zu entwickeln, das die noch vorhandenen Freiräume erhält und einer abgestimmten Nutzung zuführt mit dem Ziel einer Aufwertung des gesamten Gebietes, einer Imageverbesserung vor allem auch im Hinblick auf die ökologische und naturräumliche Situation. Ferner sollten die Verkehrsprobleme einer Lösung nähergebracht und dabei der Frage nachgegangen werden, inwieweit eine Weiterführung der gewerblichen Ansiedlung zusätzliche Belastungen mit sich brächte, welche die Situation des Raumes insgesamt noch verschlechtern würde.

Einzubinden in das TRG war ein Umweltkapitel, das erstmals für dieses Gebiet ein Immissionskataster auf der Grundlage der Daten des Bayerischen Landesamts für Umweltschutz enthält, für das bezogen auf Teilflächen von 1 km² Größe die lufthygienische Belastung analysiert worden ist.

Ein weiteres, ebenfalls einen großen Verdichtungsraum betreffendes TRG befaßt sich mit dem *"Großraum Nürnberg"*. Hier besteht die Aufgabenstellung darin, das Entwicklungspotential eines eher altindustrialisierten Raumes mit anfälligen Industriebranchen wie Maschinenbau, Elektrotechnik etc. zu untersuchen. Dabei soll auch festgestellt werden, wie diesem Teilraum Chancen eingeräumt werden können, seine Konkurrenzsituation zu München zu verbessern, und mit welchen Strukturen ein Gegengewicht zu der hohen Attraktivität des Münchner Raums gebildet werden kann. Es sollen Möglichkeiten abgeschätzt werden, innerhalb Bayerns eine räumlich ausgewogene Entwicklung herbeizuführen und hierfür im Raum Nürnberg zusätzliche Akzente zu setzen.

Eine Anzahl von Gutachten befindet sich in Ausarbeitung bzw. wurde abgeschlossen für Teilgebiete im ländlichen Raum, die eine völlig andere Aufgabenstellung haben. Besteht die landesplanerische Aufgabe in den Verdichtungsräumen in erster Linie darin, die Ordnungsfunktion zu sichern und eine gesunde Struktur zu erhalten — im Nürnberger Raum möglicherweise auch darin, Anstöße für neue Entwicklungen zu geben —, so geht es im ländlichen Raum vorrangig darum, in Teilräumen Entwicklungspotentiale aufzuzeigen, die aus dem Raum selber hervorgehen und getragen werden⁷. Die Erschließung teilträumlicher Begabungen und Chancen steht also hier an oberster Stelle.

So hat das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen ein TRG an die Universität Bayreuth vergeben, in dem es in erster Linie darum geht, für den Raum Kronach die gegebenen Strukturen daraufhin zu analysieren, welche Anstöße hier zusätzlich initiiert werden können⁸. Zu den Ergebnissen zählen etwa angesichts neuer Trends im Fremdenverkehr die Bildung einer "Porzellanstraße", welche die vorhandene Porzellanindustrie dem Tourismus besser zugänglich macht, oder Impulse in der Landwirtschaft auszulösen, etwa durch Spezialisierungen z.B. durch verstärkten Anbau von Kräutern, Gewürzen u.ä., sowie den Verkauf heimischer Produkte an touristisch stark frequentierten Orten.

Eine Reihe weiterer Gutachten befindet sich in Ausarbeitung, etwa

- Prognosegutachten über wirtschaftliche Impulse einer künftig durchgehend befahrbaren Rhein-Main-Donau-Wasserstraße in der Region Donau-Wald
- Entwicklungsgutachten für das Ilztal
- Strukturgutachten für den Bereich südwestlich von Ingolstadt
- Strukturgutachten für eine Mittelgebirgsregion (Fichtelgebirge)⁹.

Als Modell eines grenzüberschreitenden TRG ist die Vergabe einer Ausarbeitung für den Raum Neu-Ulm/Ulm in Erwägung gezogen, das die Impulse des neuen Wissenschaftszentrums auf den Raum ausloten könnte.

2.4 Beteiligte

Von besonderer Bedeutung für die Erstellung eines TRG und die spätere Umsetzung seiner Ergebnisse ist die Frage der

Beteiligung. Hier steht an oberster Stelle die uneingeschränkte Einbindung der *Kommunen*. Die ganze Konzeption des TRG — auch im Verhältnis zur Regionalplanung — steht und fällt damit, daß die Kommunen des entsprechenden Raumes, der Gegenstand des Gutachtens ist, wenn nicht gar Auslöser, so doch tragendes Element sein müssen (Gegenstromprinzip)¹⁰. Die Kommunen müssen bei der Entscheidung über die Abgrenzung des Planungsraumes, bei der Konzeption und auch bei allen Einzelschritten der Erstellung des Gutachtens voll eingebunden sein, da die raumrelevanten Fakten nur dann lückenlos und gesichert ermittelt und die Ergebnisse nur dann umgesetzt werden können, wenn die Kommunen die Grundlagenarbeit voll unterstützen und die Lösungsansätze uneingeschränkt mittragen.

Der *Gutachter* selbst ist im Regelfall ein Externer, ein anerkanntes privates Institut oder ein ausgewiesener Experte, der "Neutralität" in überzeugender Weise ausübt und der zugleich in seiner fachlichen Kompetenz akzeptiert wird. Dieser als federführend bestimmte "überfachliche Gutachter" zieht in der Regel spezielle Fachgutachter etwa für die Bereiche Verkehr oder Ökologie hinzu. Grundsätzlich können im Rahmen der personellen Kapazitäten TRG auch von den Regionalplanungsstellen erarbeitet werden, sei es in Form der Mitwirkung bei Federführung eines externen Gutachters oder durch alleinige Zuständigkeit (z.B. Regionalplanungsstelle bei der Regierung von Niederbayern für das TRG "Ilztal").

Ferner ist das *Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen* beteiligt, zunächst oft als Promotor, später als Berater. Die erste Generation von TRG wurde vom Ministerium initiiert, bezahlt und auch betreut. Trotz des damit verbundenen erheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwandes ist jedoch die Mitwirkung des Ministeriums nicht zuletzt auch deshalb unerlässlich, um Inhalt und Dichte der Aussagen landesweit in vergleichbarem Maßstab zu halten und um auch wiederum im Sinne des Gegenstromprinzips großräumig (Land, Bund, Europa) relevante Erkenntnisse und ihre möglichen Auswirkungen auf den Teilraum einzubringen.

Ferner sind die staatlich berührten *Fachstellen* beteiligt, etwa das Wirtschaftsministerium, die Oberste Baubehörde oder das Landwirtschaftsministerium und ihre nachgeordneten Behörden. Die Einbindung der Fachplanungsträger ist deshalb dringend geboten, weil Teilaussagen der Gutachten über den Rahmen der Regionalplanung hinausgehen können, etwa zur Linienführung von Staats- und Kreisstraßen oder zur Situierung von örtlich bedeutsamen Versorgungseinrichtungen, auch wenn solche Aussagen dann nicht an der Fortschreibung des Regionalplans teilhaben können.

2.5 Finanzierung

Zur Finanzierung werden staatliche Mittel ggf. unter angemessener Beteiligung der Kommunen bereitgestellt. Die Kosten schwanken bisher je nach Größe des Untersuchungsgebietes und Ausmaß der Problemstellung zwischen ca. 100 000,— DM und 500 000,— DM je Gutachten.

3. Verfahrensschritte

Die TRG werden auf der Grundlage von vier Verfahrensschritten erstellt:

3.1 Zunächst erfolgt eine problemorientierte Abgrenzung des Untersuchungsraums, der ein Gebiet mit besonderem Regelungsbedarf sein muß, z.B. der Raum um den aufzulassenden Flughafen München-Riem oder der Norden des Ver-

dichtungsraums München. Für die Abgrenzung des Planungsraumes stellt sich nun folgendes Problem. In der Regel arbeitet die Raumordnung mit sozio-ökonomisch, sozio-strukturell und neuerdings auch mit sozio-ökologisch definierten Teilräumen, in denen entsprechende Gemeinsamkeiten bestehen oder entwickelt werden sollen¹¹. Die Abgrenzung der Räume für ein TRG kann unter Umständen davon abweichen, wenn sektorale Überlegungen zur Aufgabenstellung des Gutachtens das nahelegen oder wenn der kommunale Wille anderes erfordert. Die Abgrenzung richtet sich somit zum einen nach der räumlichen Ausstrahlung des dominierenden Problembündels, aber auch nach kommunalpolitischen Gegebenheiten, nachdem die berührten Kommunen einhellig hinter dem "Unternehmen TRG" stehen müssen. Bei den Gutachten im Verdichtungsraum München umfaßt das Untersuchungsgebiet einen Teil der Landeshauptstadt München und besonders berührte Kommunen. Im Gutachten über den "Großraum Nürnberg" umfaßt das Untersuchungsgebiet die gesamte Region, ein Umgriff, der für ein TRG schon fast zu groß ist. Beim TRG "Kronach" erstreckt sich das Untersuchungsgebiet auf den Landkreis Kronach.

3.2 An die räumliche Abgrenzung schließt sich eine differenzierte — über den üblichen Rahmen der Regionalplanung hinausgehende — räumliche und sektorale Analyse des Entwicklungsstandes sowie der bereits bestehenden Planungen an¹². Bei der Bestandsaufnahme der tatsächlichen Nutzungen werden vor allem auch die typischen Strukturmerkmale und Verflechtungsbeziehungen erhoben. Im planerischen Bereich werden die Vorgaben der Regionalplanung, der Bauleitplanung sowie der Fachplanungen, etwa der Verkehrs-, Landschafts- und Agrarleitplanung, dargestellt. Als Erfordernisse der Raumordnung sind nicht zuletzt auch die landesplanerischen Beurteilungen von abgeschlossenen Raumordnungsverfahren von Bedeutung. Für diese z.T. sehr ins Detail gehenden Erhebungen stellt das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen seine Datenbank sowie seine technischen Einrichtungen, z.B. zur Erstellung von Plotterkarten oder zur Auswertung von Luftbildern, zur Verfügung.

So hat etwa das Gutachten München-Riem für diesen Raum zeichnerisch die gesamte Bauleitplanung dargestellt, und zwar sowohl den Bestand als auch die Planungen der Landeshauptstadt und der berührten Gemeinden. Ferner wurde der Untersuchungsraum in seiner Verkehrsbedienungs erfasst, wie Auslastung, Erreichbarkeit, Kapazitätsreserven, Erschließung durch öffentlichen Personennahverkehr und Individualverkehr.

3.3 Der umfassenden Bestandserhebung folgt die Aufstellung von Leitlinien, die aus der Aufgabenstellung der TRG für das spezifische Untersuchungsgebiet entwickelt werden, etwa zu den Bereichen

- Ökologie
- Siedlungsstruktur
- Versorgungsinfrastruktur
- Verkehrserschließung
- wirtschaftliche Tragfähigkeit.

Diese Leitlinien sind als die Philosophie des Gutachtens für den betreffenden Raum von Bedeutung. Leitlinien des Gutachtens München-Riem waren etwa: Für die künftige Entwicklung eine ausgewogene Relation zwischen Wohn- und Gewerbenutzung herzustellen, die erforderliche Verkehrsanbindung sicherzustellen und ein ausgewogenes Freiraumsystem zu erhalten.

3.4 Als vierter und letzter Verfahrensschritt werden gutachterliche Empfehlungen gegeben, und zwar vielfach in Form von Alternativen. Beim Gutachten München-Riem waren es etwa stadtnahes versus stadtfernes Entwicklungsmodell, wobei diese Modelle wieder Varianten enthielten. Der Gutachter hat die einzelnen Varianten detailliert dargestellt und eingehend begründet.

So bestand im Fall des Gutachtens München-Riem die Begründung gegen eine stadtferne Entwicklung — die theoretisch durchaus auch akzeptabel gewesen wäre — darin, daß möglicherweise der Zwischenraum auf längere Sicht nicht mehr als Freiraum zu halten wäre und die Flächen zwischen den Polen der Landeshauptstadt und einem stadtfernen Schwerpunkt über kurz oder lang doch besiedelt würden. Ausschlaggebend war ferner das Selbstverständnis einer Gemeinde, die sich gegen eine weitere Entwicklung ausgesprochen hatte, was erst in den Diskussionen im Zusammenhang mit der Erstellung des Gutachtens in dieser Form deutlich geworden ist.

Alle Verfahrensschritte werden durch projektbezogene Gespräche bilateraler und multilateraler Art begleitet.

Die abgeschlossenen Gutachten werden in eingängiger Form der Öffentlichkeit vorgestellt.

4. Umsetzung der Ergebnisse der Teilraumgutachten

4.1 Hauptansatzpunkt der Umsetzung ist die Verankerung der Ergebnisse in Zielen des Regionalplans, soweit den Merkmalen regionalplanerischer Ziele wie 'Geeignetheit und Bestimmtheit des Adressaten', 'Überörtlichkeit' oder 'hinreichende Konkretheit' entsprochen wird¹³. Die umzusetzenden Aussagen müssen also mit dem Selbstverständnis der Regionalplanung in Einklang stehen. Flächenbezogene Aussagen z.B. können maximal bis zur Gebietsschärfe in regionalplanerische Ziele umgesetzt werden. Parzellenscharfe Aussagen müssen der Bauleitplanung vorbehalten bleiben. Erkenntnisse und Lösungsvorschläge, die sich an private und nicht an öffentliche Planungs- und Maßnahmeträger richten, können in die Regionalplanung nur als sog. Hinwirkungsziele eingehen.

Welche Gutachtensergebnisse in welcher Dichte in die Regionalplanung übernommen werden, obliegt der Entscheidung der Organe des Planungsverbandes.

Beim Gutachten München-Riem bietet sich für die Umsetzung in den Regionalplan etwa die vorgeschlagene Dreiteilung des aufzulassenden Flughafengeländes in Gewerbesiedlung, Wohnsiedlung und Freiflächen an. Diese sog. Drittellösung, die sich aufgrund des Gutachtens inzwischen auch im Sprachgebrauch eingebürgert hat, ist heute schon informell zu einem weithin akzeptierten Maßstab geworden.

Die regionalplanerische Umsetzung kann fernerhin erfolgen etwa durch die Ausweisung von landschaftlichen Vorbehaltsflächen oder durch "gebietsscharfe" Festlegungen

- von Siedlungsflächen bis hin zur möglichen Ausweisung entsprechender Vorbehalts- oder Vorrangflächen,
- von zu erhaltenden landwirtschaftlichen Flächen,
- von Grünzügen zwischen einzelnen Siedlungsbereichen,
- von Infrastrukturmaßnahmen, wie Trassierung von Energieleitungen oder Verkehrswegen.

Insgesamt müssen sich die Ergebnisse der TRG in das regionalplanerische Zielsystem einfügen. Im Einzelfall dürften

hier analoge Integrationsprobleme zur Lösung anstehen, wie sie etwa bei der Umsetzung der Landschaftsrahmen- und der Landschaftsplanung in die Regionalplanung und die Bauleitplanung zu bewältigen sind. Bislang ist in Bayern noch kein Regionalplan auf dieser Basis fortgeschrieben worden, so daß Erfahrungen hierzu noch fehlen.

4.2 Eine weitere Umsetzungsmöglichkeit bietet das Raumordnungsverfahren, insbesondere auch in seiner Eigenschaft als erster Stufe der Umweltverträglichkeitsprüfung¹⁴. Die Ergebnisse eines TRG werden hier als "sonstige ermittelte Tatsachen", die in die landesplanerische Abwägung einzubeziehen sind, berücksichtigt.

Die Bezirksregierung als verfahrensführende Behörde kann sich in besonders gelagerten Fällen über die Ergebnisse eines TRG hinwegsetzen, wenn andere gewichtige Gegenpositionen geltend gemacht werden, da die Ergebnisse keine verbindlichen Ziele der Raumordnung und Landesplanung darstellen. Sie muß sich aber intensiv mit den Positionen des Gutachtens auseinandersetzen und sie braucht angesichts einer so dichten Untersuchung schon sehr schlagkräftige Argumente, um die Ergebnisse eines TRG zu übergehen.

Der Abwägungsspielraum der Bezirksregierung ist jedoch dann beschränkt, wenn sich die oberste Landesplanungsbehörde Grundaussagen des Gutachtens als Position der Landesplanung ausdrücklich zu eigen macht. Solche essentiellen Punkte sind als Äußerung der für die Raumordnung zuständigen obersten Landesbehörde für die nachgeordneten Behörden innerdienstlich bindend.

4.3 Entscheidender Punkt für die Umsetzung aber ist und bleibt die Überzeugungskraft des Gutachtens, also der Einfluß, den das Gutachten aus seiner Qualität heraus auch unabhängig von rechtlichen Bindungen entfaltet¹⁵. Das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen kann hier bereits auf Ergebnisse verweisen. So hat sich etwa das Gutachten "Münchener Norden" auf Wunsch der Kommunen und im Einvernehmen mit der Obersten Baubehörde in intensiver Weise auch mit der Verkehrsplanung in diesem Raum befaßt. Diese gutachtlichen Überlegungen sind so weit gegangen, daß Aussagen getroffen worden sind etwa zu Autobahnausfahrten, zur Frage der Umwidmung von Verkehrswegen oder zur Verkehrsberuhigung. Die fachliche Begründung dieser Vorschläge war so einleuchtend, daß man sie seitens der Fachplanungsträger jetzt zur Grundlage weiterer Planungen machen will. Inzwischen wurde eine Arbeitsgruppe mit der Obersten Baubehörde, den Gemeinden und dem Gutachter gebildet, um die Überlegungen fortzuführen. Dies hat natürlich die Akzeptanz bei den Kommunen erheblich erhöht, weil damit der konkrete Mehrgehalt eines derartigen TRG unmittelbar sichtbar wird.

Analoge Beispiele gibt es auch für Vorhaben, die aufgrund des Gutachtens vom Raum abgewendet werden konnten, wie z.B. eine geplante Service-Station unmittelbar angrenzend an den geplanten Containerbahnhof im Osten Münchens. Dieser ist seit langem positiv raumgeordnet und soll unmittelbar an einem der essentiellen Trenngrünbereiche zwischen Riem und der benachbarten Gemeinde Feldkirchen situiert werden. Die Deutsche Bundesbahn hat zu einem späteren Zeitpunkt noch zusätzlich eine Service-Station konzipiert, die diesen Trenngürtel durchschnitten hätte, was einen eklatanten Verstoß gegen das im Gutachten enthaltene und allgemein akzeptierte Prinzip der Strukturierung dieses Raumes durch radiale und

axiale Trenngrüns bedeutet hätte. Eine Besprechung mit der Bundesbahn kam zu dem Ergebnis, daß die Service-Station in einem Raumordnungsverfahren zu überprüfen wäre mit vermutlich negativem Ausgang. Die Bundesbahn hat daraufhin von dem Vorhaben an dieser Stelle Abstand genommen und einen neuen Standort in einem südlich gelegenen Gewerbegebiet gefunden. Das Problem hätte niemals so glatt gelöst werden können ohne die sachliche Grundlage des TRG, obwohl seine Inhalte bisher noch nicht in verbindliche regionalplanerische Ziele transformiert worden sind.

5. Schlußbemerkung

5.1 TRG sind kein unproblematisches Instrument, weil sie einerseits in Konkurrenz zur Regionalplanung gesehen werden könnten und weil sie andererseits — obschon von der Landesplanung angewandt — in bezug auf Dichte und Detaillierungsgrad über das Selbstverständnis der Regionalplanung hinausgehen. Sie enthalten eine Vielzahl von parzellenscharfen und fachspezifischen Aussagen, die nach wie vor der Bauleitplanung bzw. der Fachplanung vorbehalten sind.

5.2 Die Vorgehensweise der TRG ist aufwendig als eine unvermeidliche Folge des in ausgeprägter Weise praktizierten Prinzips einer "Planung von unten":

- Der Anstoß kommt in der Regel von den Kommunen,
- die Partizipation der Kommunen bei allen Verfahrensschritten ist wichtiger Grundsatz,
- die Umsetzung der Ergebnisse wird in weitem Umfang getragen vom Engagement der Kommunen¹⁶.

Wenn schon die Antinomie zwischen Zieldichte und Konsens nicht prinzipiell aufgehoben werden kann, so leistet die Vorgehensweise bei den TRG insoweit doch Bemerkenswertes. Auf diese Weise tragen TRG entscheidend zur Effizienz der räumlichen Planung und damit zur sachgerechten Lösung raumbezogener Probleme bei¹⁷.

5.3 Aus den Ergebnissen darf jedoch nicht der Schluß gezogen werden, TRG seien in jedem Fall das geeignete Instrument zur Lösung räumlicher Ordnungs- oder Entwicklungsprobleme in neuralgischen Gebieten. Das Instrument bleibt wirkungslos, solange die Kommunen und die anderen berührten Planungsträger nicht voll engagiert sind. Aus diesem Grunde wäre eine gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung derartiger Gutachten unzweckmäßig, da

- Freiwilligkeit und räumliche Solidarität eine unerläßliche Voraussetzung für positive Ergebnisse und deren Umsetzung darstellen und
- der erforderliche Aufwand in organisatorischer, zeitlicher und finanzieller Hinsicht für flächendeckende Gutachten nicht zu bewältigen wäre.

TRG sind kein Aliud für Regionalplanung, sondern ein wirksamer Ansatz zur Verbesserung ihres Instrumentariums und damit zur weiteren Ausschöpfung ihrer Chancen und Möglichkeiten. TRG sind nicht zuletzt für die Planungsbe-

hörden ein Instrument zur Verdeutlichung, was die Raumordnung zu leisten vermag.

Anmerkungen

- 1 Vgl. *Hoberg, R.*: Regionalplanung als Koordinierungs- und Abstimmungsinstrument muß gestärkt werden; sowie *Kistenmacher, H.*; *Eberle, D.*: Erfordernisse und Möglichkeiten wirksamer regionalpolitischer Koordinierungsstrategien. In: Informationen zur Raumentwicklung (1980) H. 12.
- 2 Vgl. *Buchner, W.*: Inhalt und Ergebnisse der Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung, dargestellt an der Situation in Bayern. In: Verwirklichung der Raumordnung (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 145). — Hannover 1982.
- 3 Vgl. *Buchner, W.*: Stellenwert und Mitwirkungsmöglichkeiten der Kommunen in der Raumordnung und Landesplanung. In: Die Kommune als Partner der Raumordnung und Landesplanung (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 135). — Hannover 1980.
- 4 Vgl. *Stiens, G.*: Langfristszenarien zur Raumentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung (1982) H. 8.
- 5 Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Nachfolgenutzungen im Bereich des Flughafens München-Riem. — München 1983.
- 6 Ders.: Gutachten Münchener Norden. — München 1988.
- 7 Vgl. etwa *Brugger, E.A.*: "Endogene Entwicklung", ein Konzept zwischen Utopie und Realität. In: Informationen zur Raumentwicklung (1984) H. 1/2.
- 8 Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Der Raum Kronach — Gutachten zur regionalen Entwicklung eines peripheren Raumes (Kurzfassung). — München 1988.
- 9 Vgl. Bayerische Staatsregierung: 9. Raumordnungsbericht, Ziff. C 4.2 Planunggrundlagen, S. 233 ff. — München 1988.
- 10 Vgl. *Benz, A.*: Parlamentarische Formen in der Regionalplanung: eine politik- und verwaltungswissenschaftliche Untersuchung der politischen Vertretungsorgane in der Regionalplanung. In: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 92. — Münster 1983.
- 11 Vgl. *Dietrichs, B.*: Konzeptionen und Instrumente der Raumplanung — Eine Systematisierung (Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Abhandlungen, Bd. 89). — Hannover 1986.
- 12 Vgl. *Strassert, G.*: "Regionales Entwicklungspotential". Ein Versuch der Enträtselung eines Schlagwortes. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 1/1984.
- 13 Vgl. *Goppel, K.*: Die Rechtswirkungen des Regionalplans. In: Bayerische Verwaltungsblätter, Heft 8/1984.
- 14 Vgl. *Höhnberg, U.*: Prüfung der Umweltverträglichkeit raumbedeutsamer Vorhaben im Raumordnungsverfahren nach bayerischem Landesplanungsrecht. In: Umweltverträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren — verfahrensrechtliche und inhaltliche Anforderungen (Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Nr. 122). — Hannover 1986.
- 15 Vgl. *Atteslander, P.*: Sozialwissenschaftliche Aspekte von Raumordnung und Landesplanung; sowie *Zipp, G.*: Planungsziele und Planungswirklichkeit. In: *Atteslander, P.* (Hrsg.): Soziologie und Raumplanung. — Berlin, New York 1976.
- 16 Vgl. *Benz, A.*; *Henrich, F.W.*: Beteiligung der Gemeinden in der Regionalplanung: Formen und Strategien der Durchsetzung kommunaler Interessen gegenüber dem Staat. In: *Hesse, J.J.* (Hrsg.): Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation. — Baden-Baden 1983.
- 17 Vgl. *Brösse, U.*: Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik (Zielforschung und Probleme der Realisierung von Zielen). — Berlin 1972.