Raumforsch Raumordn (2011) 69:397–411
DOI 10.1007/s13147-011-0128-9

BERICHT AUS FORSCHUNG UND PRAXIS

Der Regionale Flächennutzungsplan als Lösungsansatz für die Herausforderungen in metropolitanen Stadtregionen? Überlegungen zur Aufstellung im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Hans-Jörg Domhardt · Jan Hilligardt

Eingegangen: 6. Juni 2011 / Angenommen: 20. Oktober 2011 / Online publiziert: 12. November 2011
© Springer-Verlag 2011

Zusammenfassung Die erstmalige Aufstellung eines Regionalen Flächennutzungsplanes in der Region Frankfurt/Rhein-Main zeigt, dass dieser Plantyp durchaus geeignet ist, eine effektivere Aufgabenwahrnehmung der planerischen Handlungserfordernisse in metropolitanen Stadtregionen zu leisten. Dies konnte in einer ersten begleitenden Untersuchung des Planungsprozesses durch eine Arbeitsgruppe der Akademie für Raumforschung und Landesplanung belegt werden. Wesentliche Aspekte bei der Einführung sind die inhaltliche Struktur und die zentralen Elemente des Planes, das Planaufstellungsverfahren sowie die Akzeptanz bei den betroffenen Kommunen. Zudem können aus dem laufenden Planungsprozess erste Erkenntnisse zu zukünftigen Anforderungen an den Regionalen Flächennutzungsplan abgeleitet sowie erste Überlegungen zur Anwendung dieses Planungsinstrumentes in der deutschen Planungspraxis allgemein formuliert werden. Dennoch muss der Regionale Flächennutzungsplan nach seinem Inkrafttreten im Jahr 2011 seine Bewährungsprobe in der planungspraktischen Anwendung noch bestehen, um seine Tauglichkeit als effektives und auch effizientes Planungsinstrument unter Beweis zu stellen.

Schlagwörter Flächennutzungsplanung · Regionalplanung · Stadtregionen · Planungssystem

Prof. Dr. H.-J. Domhardt (✉)
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung,
Technische Universität Kaiserslautern,
Pfaffenbergstraße 95, 67663 Kaiserslautern, Deutschland
E-Mail: domhardt@ru.uni-kl.de

PD Dr. J. Hilligardt
Hessischer Landkreistag,
Frankfurter Straße 2, 65189 Wiesbaden, Deutschland
E-Mail: hilligardt@hlt.de

Is the Regional Land Use Plan a Solution for the Challenges in Metropolitan Regions? Considerations about the Installation in the Greater Frankfurt/Rhine-Main Area

Abstract The initial installation of a Regional Land Use Plan in the region Frankfurt/Rhine-Main has shown that this type of plan is well suited to make a more effective performance of tasks of planning action requirements in metropolitan urban areas. This was first demonstrated in a study accompanying the planning process by a working group of the Academy for Spatial Research and Planning. Crucial issues are the introduction, the content structure and the key elements of the plan, the plan preparation process and the acceptance by the affected municipalities. In addition, initial findings to future demands on the regional land use plan could be derived from the ongoing planning process. Moreover, initial understandings for application of this planning instrument in the German planning practice are formulated in general. Nevertheless the ultimate test for the Regional Land Use Plan in the practical application still to put its suitability as an effective and efficient planning tool has to be done after its entry into force in 2011.

Keywords Land use planning · Regional planning · Urban regions · Planning system

1 Ausgangslage: Zielsetzungen der Einführung eines spezifischen Planungsinstrumentes in das deutsche Planungssystem

Das deutsche Raumplanungssystem ist in über 50 Jahren gewachsen und stellt eine etablierte und weitgehend bewährte Systematik zur Steuerung und Gestaltung

räumlicher Entwicklungsprozesse dar. Dennoch zeigen sich in Teilbereichen Schwachstellen und Defizite hinsichtlich eines effektiven Steuerungsanspruches. So wird beispielsweise bemängelt, dass es trotz hoher Planungsdichte und relativ weitreichender rechtlicher Instrumente immer noch zu suboptimalen Lösungen bei bestimmten raumwirksamen Entwicklungen kommt (vgl. z. B. Apel/Henckel/Bunzel et al. 1995; Peithmann 2008), z. B. bei Siedlungsentwicklungen und bei der Steuerung des großflächigen Einzelhandels. Die Ursachen hierfür liegen im Bereich des planerischen Instrumentariums, in den politischen Entscheidungsprozessen und in den vorhandenen institutionellen Rahmenbedingungen (ARL 2000: 12).

Insbesondere in den verdichteten Räumen ist eine umfassende Planung für die Daseinsvorsorge und die damit im Zusammenhang stehende Inanspruchnahme von Flächen nur im regionalen Maßstab möglich. Die Notwendigkeit einer regionalen Gestaltung steht dabei latent in dem Spannungsbereich, dass das verfassungsrechtlich gesicherte Selbstverwaltungsrecht der Kommunen in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nicht beeinträchtigt werden darf. Somit ist die Regionalplanung weitgehend auf eine Rahmensetzung begrenzt, der sich die Kommunen in ihrer Bauleitplanung anzupassen haben (§ 1 Abs. 4 (BauGB)). Gerade in Verdichtungsräumen bzw. Metropolregionen muss eine enge Kooperation zwischen den Trägern der Regionalplanung und den Kommunen ein Kernanliegen sein, wenn die Effektivität und Effizienz des deutschen Raumplanungssystems gesteigert werden soll.

Ausgehend von den sich verändernden Rahmenbedingungen, denen die räumliche Planung ausgesetzt ist (z. B. Folgen des demographischen Wandels, Konsequenzen aus der ökonomischen Globalisierung, Zunahme von Flächennutzungskonkurrenzen in hochverdichteten Räumen), besteht ein Ansatz zur Effektivierung und Effizienzsteigerung von Raumplanung in Verdichtungsräumen darin, genau an der Schnittstelle zwischen regionaler (das heißt staatlich mit beeinflusster) Planung und kommunaler Bauleitplanung Verbesserungen vorzunehmen. Insbesondere die Defizite beim Zusammenwirken beider Planungsebenen zur Bewältigung der komplexen Herausforderungen in metropolitanen Stadtregionen und dem in vielen Fällen nicht ausreichend wirksamen Gegenstromprinzip führten bei der Novellierung des Raumordnungsgesetzes 1998 dazu, das damals neue Instrument des „Regionalen Flächennutzungsplanes“ (RegFNP) in das Gesetz aufzunehmen. Dieser Plantyp soll zugleich die Funktionen eines Regionalplanes und eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes übernehmen und „zwei verbindliche Planebenen durch eine einzige ersetzen“ (ARL 2000: 21).

Die Formulierung des damals nach einigen Kursänderungen im Gesetzgebungsverfahren (vgl. ARL 2000: 21 f.) verabschiedeten Gesetzestextes des § 9 Abs. 6 ROG (1998) lautete:

> Erfolgt die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften, kann in verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen zugelassen werden, dass ein Plan zugleich die Funktion eines Regionalplanes und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 des Baugesetzbuchs übernimmt, wenn er den auf Grund des Abschn. 2 dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften und den Vorschriften des Baugesetzbuchs entspricht (regionaler Flächennutzungsplan). In den Plänen sind sowohl die Festlegungen im Sinne des § 7 Abs. 1 bis 4 als auch die Darstellungen im Sinne des § 5 des Baugesetzbuchs zu kennzeichnen. § 7 Abs. 1 Satz 2 ist hinsichtlich seiner räumlichen Teilpläne nicht anzuwenden.

Bereits zuvor wurden Vorstudien zur Entwicklung eines neuen Plantyps für die Aufgaben in Verdichtungsräumen erarbeitet. Im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau wurde eine Untersuchung durchgeführt, in der verschiedene Modelle diskutiert wurden und ein neuer Plantyp vorgeschlagen wurde, der im Wesentlichen schon den inhaltlichen Anforderungen eines Regionalen Flächennutzungsplanes des späteren § 9 Abs. 6 ROG (1998) entsprach (vgl. Schmitz/von Hesler/Groß 1998).

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) hatte wegen der grundsätzlichen Konsequenzen des neuen Plantyps „Regionaler Flächennutzungsplan“ für das System der deutschen Raumplanung einen Arbeitskreis zur Klärung wichtiger Kernfragen in Bezug auf die Planungsstruktur, auf das Planungsverständnis und auf die Aufgabenabschichtung zwischen den raumplanerischen Ebenen eingerichtet. Dieser Arbeitskreis hat sich in den Jahren 1998 bis 2000 mit diesen Fragen auseinandergesetzt und seine Ergebnisse in einer Veröffentlichung zusammengefasst (ARL 2000).

Auf Grund der bisher einmaligen Aufstellung eines Regionalen Flächennutzungsplans nach § 9 Abs. 6 ROG (1998) für das Plangebiet des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main bestand die Möglichkeit, diesen Planungsprozess von Seiten der ARL kritisch zu begleiten und im laufenden Verfahren Erkenntnisse zu gewinnen. Diese Überlegungen seitens des damaligen Ersten Beigeordneten des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main Jens Scheller wurden von der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland der ARL aufgegriffen und führten zu der Einsetzung einer Arbeitsgruppe Anfang 2003.

Nach der Einrichtung der Arbeitsgruppe „Regionale Flächennutzungsplanung im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main“ zu Beginn des Jahres 2003 wurden in vielen Arbeitstreffen während des Aufstellungsverfahrens verschiedene Themenfelder ausgiebig diskutiert und teilweise als Hinweise und Vorschläge in den laufenden Planungsprozess eingespeist. Die Arbeitsgruppe beendete ihre Tätigkeiten im Jahre 2009 und hat die wesentlichen Ergebnisse jüngst veröffentlicht (Domhardt 2010).

In dieser Arbeitsgruppe, die sich aus Wissenschaftlern sowie Praktikern der kommunalen und regionalen Planung zusammensetzte, wirkten die beiden Autoren dieses Aufsatzes mit. Die hier beschriebenen Einschätzungen geben – sofern nicht anders vermerkt – die Erkenntnisse der Arbeitsgruppe wieder, die von dieser in der begleitenden Beobachtung des Planungsprozesses und nachfolgender intensiver Erörterung gewonnen wurden. Gefestigt wurden diese darüber hinaus durch zwei schriftliche Befragungen aller 75 Kommunen im Planungsraum, die vom Lehrstuhl für Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität Kaiserslautern durchgeführt und als wichtige empirische Grundlage in die Arbeit der Arbeitsgruppe eingebracht worden sind.

Ziel dieses Artikels ist es, in komprimierter Form neben den Erfahrungen aus der Begleitung des Prozesses der Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplanes insbesondere die Stärken und Schwächen dieses Instrumentes einerseits sowie die Chancen und Risiken andererseits darzustellen. Darüber hinaus werden Anforderungen der zukünftigen Anwendung dieses Planungsinstrumentes diskutiert und Einschätzungen zur raumplanerischen Steuerungswirkung in metropolitanen Stadtregionen gegeben.

2 Entwicklungsgeschichte des Regionalen Flächennutzungsplanes im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

In der Region Rhein-Main wird – wie in den anderen deutschen Agglomerationsräumen auch – seit mehreren Jahrzehnten die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit gesehen und intensiv über die geeigneten Wege zur Fortentwicklung der Stadt-Umland-Kooperation debattiert. Mit dem Umlandverband Frankfurt ist in den 1970er Jahren das seinerzeit weitgehendste Modell zur Regelung der Stadt-Umland-Beziehungen in der damaligen Bundesrepublik Deutschland realisiert worden. Ab dem 1. Januar 1975 oblag dem per Landesgesetz gebildeten Mehrzweckverband bis zu dessen Auflösung zum 31. März 2001 neben weiteren Aufgaben die gemeinsame Flächennutzungsplanung für das Gebiet der verbandsangehörigen Kommunen, der Stadt Frankfurt am Main und 42 weiteren Städten und Gemeinden. Der erste Flächennutzungsplan wurde nach fast 10jährigem Verfahren 1985 als damals bundesweit größter Plan seiner Art verabschiedet und von der Hessischen Landesregierung 1987 genehmigt. Zwischen 1987 und 2001 ist dieser Plan in über 300 Änderungsverfahren an die jeweils neuen Notwendigkeiten angepasst worden.

Nach heftigen Debatten über die Leistungsfähigkeit des Umlandverbandes Frankfurt[1] erfolgten nach dem politischen Wechsel in der Hessischen Landesregierung in Folge der Landtagswahl im Jahr 1999 gesetzliche Neuregelungen zur Zusammenarbeit in der Region. Bereits in der Koalitionsvereinbarung verständigten sich die sodann regierungstragenden Fraktionen von CDU und FDP auf die Auflösung des Umlandverbandes Frankfurt und die Bildung eines Planungsverbandes für die Aufgaben der Flächennutzungsplanung und der Landschaftsplanung bei gleichzeitig sachgerechter Arrondierung des Verbandsgebietes. Eine Festlegung auf das neue Instrument des Regionalen Flächennutzungsplanes nach § 9 Abs. 6 ROG ist hierbei allerdings noch nicht erfolgt (vgl. CDU und FDP in Hessen 1999: 17 f.).

Fest normiert als Planungsinstrument für die Region wurde der Regionale Flächennutzungsplan mit der Beschlussfassung über das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000, mit dem – gegen teilweise heftigen Widerstand der betroffenen Landkreise, Städte und Gemeinden – die Neuorganisation der Zusammenarbeit im Rhein-Main-Gebiet eingeleitet wurde. Diese Neuorganisation zeichnet sich im Wesentlichen durch die drei Komponenten „Bildung eines Planungsverbandes für die Regionale Flächennutzungsplanung“, „Zusammenarbeit in freiwilligen Zusammenschlüssen“ und „Einrichtung eines Rates der Region“ aus.[2]

So wurde der bis dahin bestehende Umlandverband Frankfurt mit Wirkung ab 1. April 2001 abgelöst und die bis dahin von diesem wahrgenommene Flächennutzungs- und Landschaftsplanung auf dessen Rechtsnachfolger, den neu gegründeten Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, übergeleitet. Der Planungsverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und im Gegensatz zu seinem Vorgänger kein Mehrzweckverband, sondern ein reiner Planungsverband im Sinne des § 205 BauGB. Die Mitglieder der Verbandskammer werden im Gegensatz zum Umlandverband nicht mehr direkt gewählt, vielmehr

[1] Zum Stand der Debatte über die Regionalisierung in der Region Rhein-Main um das Jahr 2000, zur Bilanz des bis dahin existierenden Umlandverbandes Frankfurt und die verschiedenen Reformvorschläge der damaligen Zeit vgl. zusammenfassend Bördlein (2000: 539 ff.).

[2] Das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main umfasste als Artikelgesetz insbesondere die zwei folgenden wesentlichen gesetzlichen Grundlagen für die künftige Regionalisierungsstrategie: Das Gesetz über den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (PlanvG) sowie das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (BallrG).

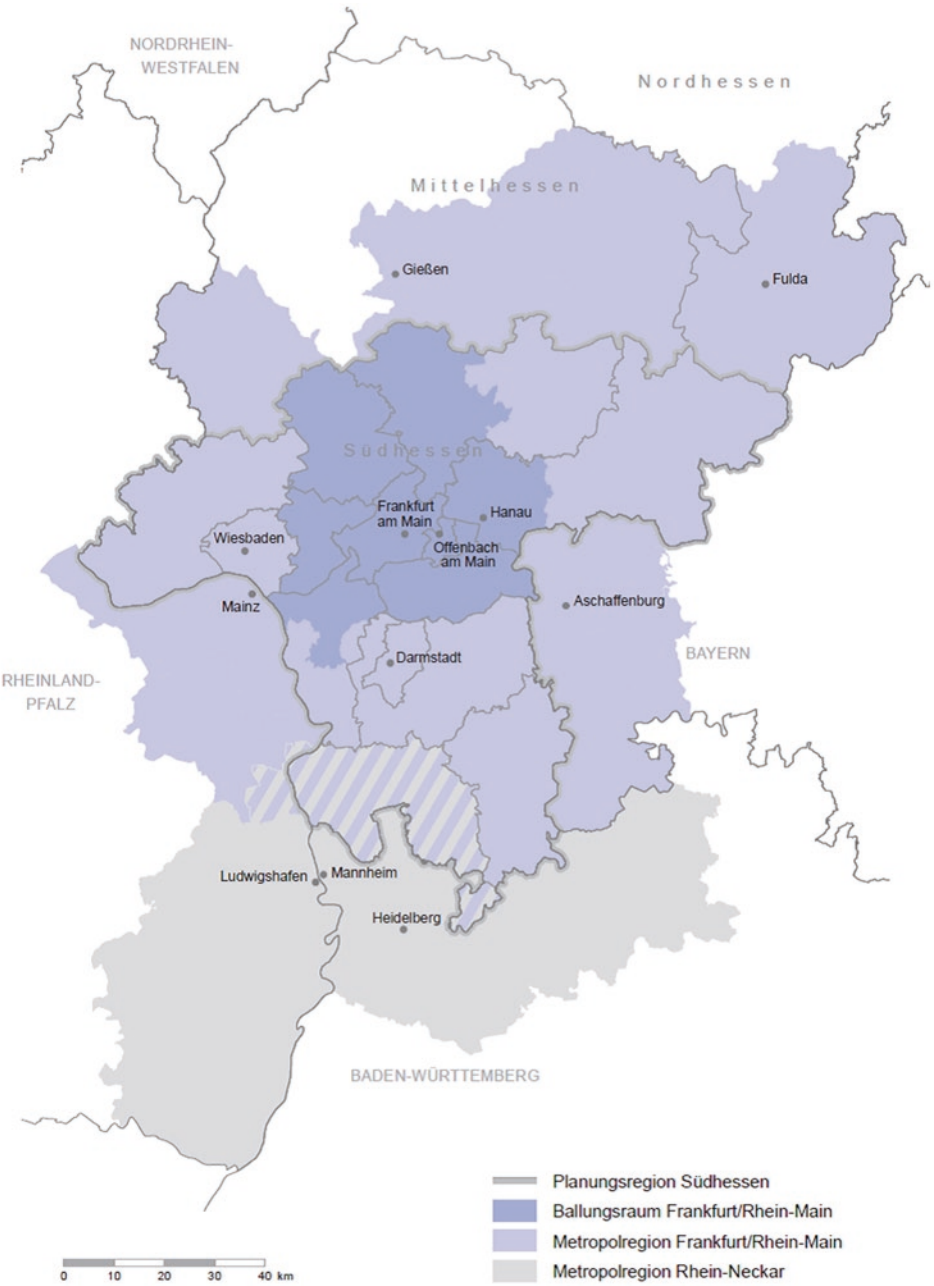

Abb. 1 Räumliche Einordnung des Ballungsraumes Frankfurt/Rhein-Main. (Quelle: Regionalversammlung Südhessen/Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (2010: 3))

entsenden nun die Mitgliedskommunen jeweils Delegierte. Zugleich ist das Verbandsgebiet deutlich erweitert worden. Es bezieht entsprechend der gesetzlich vorgenommenen Definition des Ballungsraumes Frankfurt/Rhein-Main neben den 43 bisherigen Mitgliedskommunen des Umlandverbandes weitere 32 Städte und Gemeinden ein. Der Ballungsraum erstreckt sind damit auf den Kernbereich der europäischen Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main mit deren international herausragender Stellung als Verkehrsdrehscheibe, Messe- und Finanzplatz sowie Wissenschafts- und Dienstleistungsstandort mit insgesamt rund 5,5 Mio. Einwohnern und 468 zugehörigen Kommunen in drei Bundesländern. Eine Übersicht über die gesetzliche Abgrenzung des Ballungsraumes Frankfurt/Rhein-Main sowie dessen Lage in der Planungsregion Südhessen und der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main gibt Abb. 1.

Damals bundesweite Besonderheit war, dass künftig an Stelle des Flächennutzungsplanes und des Regionalplanes für das Verbandsgebiet nur noch ein einheitlicher Regionaler Flächennutzungsplan gemäß § 9 Abs. 6 ROG (1998) aufgestellt werden soll. Für die restliche Planungsregion Südhessen, die mit dem Regierungsbezirk Darmstadt räum-

Abb. 2 Kennzeichen des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main. (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Hilligardt (2005: 133))

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main	
Rechtsgrundlage	Landesgesetz Gesetzlicher Planungsverband im Sinne § 205 BauGB
Gründungsjahr / Sitz	2001 / Frankfurt am Main
Aufgaben	**Pflichtaufgaben:** Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Regionalen Flächennutzungsplanes, Aufstellung und Änderung des Landschaftsplanes, Geschäftsführung für den Rat der Region **Freiwillige Aufgaben:** Mitwirkungsmöglichkeiten bei definierten Aufgaben (u. a. Abfallverwertung und -beseitigung, Standortmarketing, Verkehrsplanung)
Organe	Verbandskammer, Verbandsvorstand
Geschäftsstelle	118 Bedienstete (Stand 2011)
Verbandsmitglieder	kreisfreie Städte Frankfurt am Main und Offenbach am Main, kreisangehörige Städte und Gemeinden der Landkreise Hochtaunuskreis, Main-Taunus-Kreis und Offenbach sowie ausgewählte des Main-Kinzig-Kreises, des Wetteraukreises und des Landkreises Groß-Gerau (insgesamt 75 Städte und Gemeinden)
Fläche / Einwohner	2.458 km^2 / ca. 2.200.000 Einwohner (zum 31.12.2009)
Finanzierung	Verbandsumlage durch die Verbandsmitglieder Haushaltsvolumen ca. 15 Mio. Euro (Stand 2011)

lich identisch ist, bleibt es bei der bisherigen Form der Regionalplanung.[3]

In Anlehnung an das sogenannte „Integrations-Modell der Regionalen Flächennutzungsplanung“ wird der Regionale Flächennutzungsplan für einen Teilbereich der Regionalplanungsregion Südhessen aufgestellt. Nach § 13 des HLPG bedarf es hierbei für die flächennutzungsplanbezogenen Darstellungen, die zugleich regionalplanerische Festlegungen sind, übereinstimmender Beschlüsse der Verbandskammer des Planungsverbandes und der Regionalversammlung Südhessen als Träger der Regionalplanung. Zudem müssen die Verwaltung des Planungsverbandes und die obere Landesplanungsbehörde als Geschäftsstelle der Regionalversammlung eng bei der abgestimmten Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplanes und des Regionalplanes Südhessen kooperieren.

Die wesentlichen konstitutiven Eckpunkte des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main sind in Abb. 2 zusammengefasst.

Weitere, zum Teil bislang vom Umlandverband Frankfurt wahrgenommene Aufgaben, sollen in Zukunft durch jeweils an die Aufgabenstellung angepasste freiwillige Zusammenschlüsse der Kommunen im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main wahrgenommen werden. Als Aufgaben hierfür werden im Gesetz unter anderen definiert: die Abfallverwertung und -beseitigung, die Beschaffung von Trink- und Brauchwasser, die überörtliche Abwasserbeseitigung, die Errichtung, der Betrieb und die Unterhaltung von Sport-, Freizeit- und Erholungsanlagen sowie von kulturellen Einrichtungen von überörtlicher Bedeutung, das Standortmarketing sowie die regionale Verkehrsplanung. Dabei behält es sich die Landesregierung vor, sofern unter den Kommunen keine Einigung

[3] Die Regionalplanung in Hessen ist kombiniert staatlich-kommunal organisiert. Die (politischen) Entscheidungen über die Regionalpläne sind Regionalversammlungen übertragen, die sich aus Vertretern der kommunalen Ebene zusammensetzen. Diese unterstehen der Rechtsaufsicht des Landes und bedienen sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben der oberen Landesplanungsbehörden – den Regierungspräsidien – als Geschäftsstellen. Hessen ist hierbei unterteilt in die Planungsregionen Nord-, Mittel- und Südhessen, die mit den Regierungsbezirken Kassel, Gießen und Darmstadt räumlich deckungsgleich sind.

erzielt wird, die Zusammenarbeit für bestimmte Aufgabenfelder per Pflichtverband zu erzwingen.

Darüber hinaus sah das Gesetz einen Rat der Region vor, der seine Geschäftsstelle beim Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main hat. Dieser sollte die einzelnen Interessen innerhalb des Ballungsraumes zusammenführen und die kommunale Zusammenarbeit koordinieren. Dem Rat der Region gehören unter anderem kraft Amtes die direkt gewählten Oberbürgermeister der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern sowie die direkt gewählten Landräte des Ballungsraumes an.

In diesem Modell für die Zusammenarbeit wurde der Regionale Flächennutzungsplan bis Jahresende 2010 bis zur „Vorlage zur Genehmigung" durch die Hessische Landesregierung entwickelt. Mit der Entscheidung des Hessischen Landtages über das Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main ist ab dem 1. April 2011 eine Weiterentwicklung der Strukturen eingeleitet worden.[4] Wesentliche Elemente dieser Weiterentwicklung sind die Umbenennung des Verbandes in „Regionalverband FrankfurtRheinMain", die Auflösung des Rates der Region und die Übernahme dessen bisheriger Funktionen vom neuen Regionalvorstand des Regionalverbandes sowie die Erweiterung des Handlungsspielraumes des Verbandes durch Mitwirkungs- und Beteiligungsbefugnisse an der Wahrnehmung von regionalen Aufgaben. Zugleich erfolgte aber im Grundsatz eine Bestätigung der bisherigen Strukturen, auch wurde an der Abgrenzung des Gebietes des Ballungsraumes festgehalten. Beschlossen wurde damit ebenfalls die Beibehaltung des Instrumentes des Regionalen Flächennutzungsplanes, der damit auch in den kommenden Jahren zentrales Planungsinstrument für die räumliche Entwicklung im Ballungsraum sein wird.

3 Zentrale Kennzeichen der inhaltlichen Struktur des Regionalen Flächennutzungsplanes

Bereits im Arbeitskreis „Regionaler Flächennutzungsplan" der ARL wurde eine dreiteilige inhaltliche Struktur vorgeschlagen, die sich auch im Regionalen Flächennutzungsplan für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main wiederfindet. So werden die vorgesehenen Planelemente den drei Sachbereichen Siedlungsstruktur, Infrastruktur und Freiraumstruktur zugeordnet. Hierdurch werden inhaltliche Überschneidungen vermieden und die Struktur ist transparent und nachvollziehbar. Sie lehnt sich dabei an die vorgesehene Strukturierung von Raumordnungsplänen nach § 8 Abs. 5 ROG (2008) an. Zudem werden die verbindlichen, normativen Planelemente ausschließlich in der Hauptkarte des Regionalen Flächennutzungsplanes dargestellt. Nachrichtliche Übernahmen sowie weitere Kennzeichnungen finden sich in separaten Beikarten[5].

Auch die nach § 8 Abs. 4 ROG (2008) geforderte Kennzeichnungspflicht für die einzelnen Planelemente[6] wird durch die Angaben der gesetzlichen Grundlagen hinter den einzelnen Planelementen in der Legende erfüllt. Dadurch wird die Herkunft der einzelnen Ausweisungen (Bauleitplanung oder Regionalplanung) deutlich gemacht und die Verknüpfung beider Ursprungspläne im Regionalen Flächennutzungsplan bleibt nachvollziehbar (Domhardt 2010: 66 ff.).

Somit kann die inhaltliche Strukturierung des Regionalen Flächennutzungsplanes als sachgerecht angesehen werden, wobei weitere Reduzierungen der Planzeichen durch Zusammenfassung inhaltlich ähnlicher Festlegungen und Darstellungen erreicht werden können.

3.1 Zentrale Planelemente

Die Planelemente im Regionalen Flächennutzungsplan stellen sich hinsichtlich der Steuerungswirkung als grundsätzlich geeignet dar, die räumliche Entwicklung im Planungsraum zu steuern. Durch die Wahl der Planelemente werden Doppelungen bei den Darstellungen vermieden (regionalplanerische Siedlungszuwachsflächen werden z. B. durch Bauflächen ersetzt) und alle raumbedeutsamen Entwicklungen werden durch entsprechende Planelemente erfasst.[7]

So werden als normative Planelemente vor allem unter den Abschnitten Siedlungsstruktur (Bauflächen etc.), Verkehr (Flächen, Strecken und Standorte für verschiedene Verkehrsträger etc.) und Versorgungsanlagen, Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung (Flächen, Linien und Standorte) aus dem Bereich der Bauleitplanung sowie im Freiraumbereich unter den Abschnitten Land- und Forstwirtschaft, Natur und Landschaft sowie Rohstoffsicherung verschiedene Festlegungen aus dem regionalplanerischen Bereich dargestellt (z. B. Vorranggebiet Regionaler Grünzug, Vor-

[4] Das Gesetz über den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (PlanvG) sowie das Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (BallrG) wurden hierbei in dem neuen Gesetz zusammengeführt und inhaltlich modifiziert.

[5] http://www.region-frankfurt.de/Region/Planung/Regionaler-Fl%C3%A4chennutzungsplan (letzter Zugriff am 13.10.2011).

[6] In den Plänen sind sowohl die Festlegungen im Sinne des § 7 Abs. 1 bis 4 als auch die Darstellungen im Sinne des § 5 des Baugesetzbuches zu kennzeichnen. Im Plan nach Satz 1 sind sowohl die Festlegungen im Sinne der Absätze 5 und 6 als auch die Darstellungen im Sinne des § 5 des Baugesetzbuches zu kennzeichnen; Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind als solche zu kennzeichnen.

[7] Vgl. Legenden unter http://www.region-frankfurt.de/Region/Planung/Regionaler-Fl%C3 %A4chennutzungsplan (letzter Zugriff am 12.10.2011)

behaltsgebiet für besondere Klimafunktionen, Vorranggebiet für Landwirtschaft, Vorrang- und Vorbehaltsgebiet für Natur und Landschaft, Vorranggebiet für den Abbau oberflächennaher Lagerstätten).

Zudem werden in einer normativen Beikarte zum Themenbereich „Regionaler Einzelhandel" Festlegungen wie Versorgungskern, Zentraler Versorgungsbereich, Ergänzungsstandort und sonstiger Einzelhandelsstandort (Bestand) vorgenommen.

3.2 Möglichkeiten für Änderungen von Festlegungen

Sowohl die Zusammenfassung einzelner Planelemente wird als machbar und zielführend angesehen als auch eine Entfrachtung, das heißt, der Verzicht auf einzelne Plandarstellungen kann z. B. im Bereich Infrastruktur sachgerecht sein.

In einem Planausschnitt im Maßstab 1:50.000 (vgl. Abb. 3) wird deutlich, dass auf Grund der Übernahme aller bisherigen Darstellungen im Flächennutzungsplan nach Transformation in die neuen Planzeichen des Regionalen Flächennutzungsplans die Darstellungsdichte in diesem Maßstab so groß ist, dass eine klare bzw. einfache Planlesbarkeit erschwert wird.

Einige Planelemente könnten aus planungsfachlichen und planungsjuristischen Erwägungen entfallen, sie sollen aber aus materiell-inhaltlichen Gründen vorerst im Regionalen Flächennutzungsplan Bestand haben. Somit kann den aktuellen Anforderungen im Planungsraum Rechnung getragen werden, wobei eine zukünftig schlankere Planausgestaltung nicht ausgeschlossen ist. So könnte zukünftig auf Bestandsdarstellungen einzelner Planelemente im Bereich Infrastruktur verzichtet werden. Zudem ließen sich durch Zusammenfassungen einzelner Kategorien Vereinfachungen erreichen und auch der weitere Verzicht auf einzelne Symboldarstellungen (z. B. bei den Grünflächen im Bereich Infrastruktur) wäre denkbar.

Je nach Sichtweise der Fachleute aus der Regionalplanung einerseits und aus der Bauleitplanung andererseits entstehen unterschiedliche Beurteilungen. Für die eine Gruppe stellt sich der Regionale Flächennutzungsplan eher als ein Flächennutzungsplan dar, in dem die regionalen Zusammenhänge eine zu geringe Berücksichtigung finden, während die andere Gruppe den vorliegenden Regionalen Flächennutzungsplan eher als einen um Elemente der Bauleitplanung angereicherten Regionalplan empfindet.

Hierin zeigt sich die grundsätzliche Problematik dieses neuen Plantyps, der die Aufgaben zweier über Jahrzehnte etablierter Planwerke vereinigen soll und aus den verschiedenen Erfahrungshintergründen unterschiedlich beurteilt wird (Domhardt 2010: 67 f.).

3.3 Diskussion um den „richtigen Maßstab"

Im Arbeitskreis der ARL (ARL 2000) war für einen Regionalen Flächennutzungsplanes von einem größeren Maßstab (1:25.000) ausgegangen worden. In Hessen wurde bei der Einführung des neuen Plantyps der kleinere Maßstab 1:50.000 für die Zielsetzung des Regionalen Flächennutzungsplans als ausreichend angesehen. Auch bei dieser Fachdiskussion ist noch keine einhellige Meinung auszumachen, da noch nicht abschließend beurteilt werden kann, inwieweit

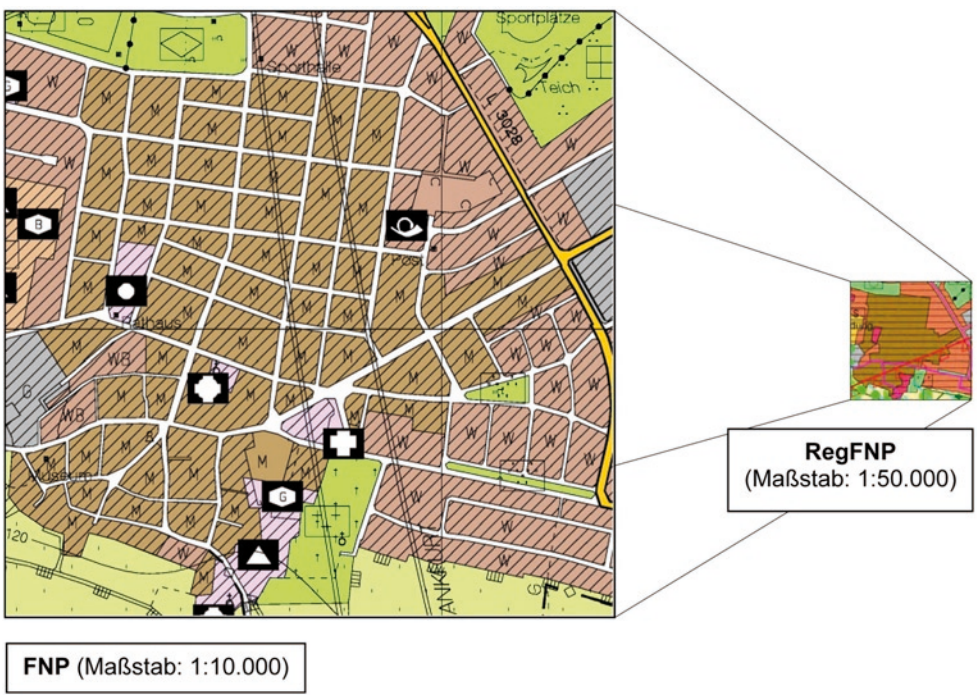

Abb. 3 Vergleich zwischen Flächennutzungsplan und Regionalem Flächennutzungsplan. (Quelle: Domhardt (2010: 68))

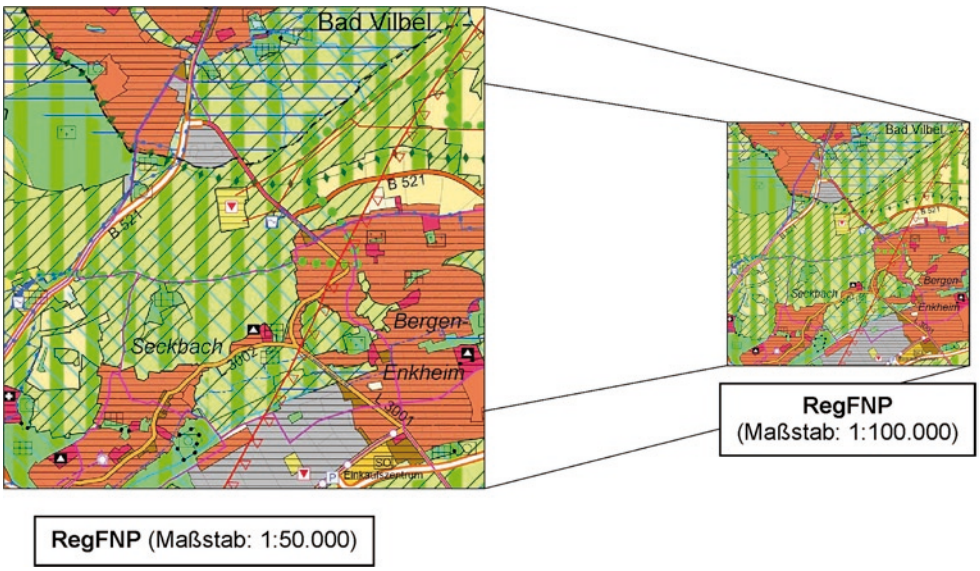

Abb. 4 Vergleich der verschiedenen Maßstäbe. (Quelle: Domhardt (2010: 71))

der Regionale Flächennutzungsplan einen ausreichenden und praktikablen Rahmen für die planerische Konkretisierung in gemeindlichen Bebauungsplänen bilden kann.

Bei Diskussionen in der begleitenden Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland der ARL sind teilweise Befürchtungen geäußert worden, dass eine adäquate Entwicklung von Bebauungsplänen aus dem vorliegenden Regionalen Flächennutzungsplan mit der bestehenden Detailschärfe aus dem Maßstab 1:50.000 kaum sachgerecht möglich sein wird. Wie weit dies tatsächlich gewährleistet werden kann, wird sich erst in der planungspraktischen Anwendung nach Vorliegen des rechtskräftigen Plans zeigen können.

Zudem stellt sich die maßstabsmäßige Integration des Regionalen Flächennutzungsplans in den Regionalplan Südhessen als problematisch dar. Die Plankarte des Regionalen Flächennutzungsplanes wird auf 1:100.000 verkleinert, um so in die Gesamtkarte des Regionalplans Südhessen eingepasst zu werden. Hierdurch werden die Festlegungen des Regionalen Flächennutzungsplanes kaum noch lesbar und sind in dieser Form nicht mehr praktikabel. In Abb. 4 sind die verschiedenen Maßstäbe gegenübergestellt.

Auch unter diesem Aspekt sollte aus planungsfachlicher Sicht eine adäquate Entfrachtung und Fokussierung auf zentrale Planelemente im Regionalen Flächennutzungsplan angestrebt werden. Allerdings sprechen einige planungsjuristische Gründe dagegen. „So sollte nach juristischer Auffassung jegliche Veränderung des ‚Original-RegFNP' im Maßstab 1:50.000 unterbleiben, wenn dieser als Teil des Gesamtregionalplanes kartographisch integriert werden soll. Nur somit würde die sogenannte ‚Lupenlösung' konsequent umgesetzt" (Domhardt 2010: 70).

Es wäre auch denkbar, den Maßstab weitgehend „freizugeben". Mit Hilfe von Geographischen Informationssystemen und entsprechender Planbearbeitungssoftware kann das Variieren des Maßstabes in einem solchen Planwerk leicht ermöglicht werden. So hat das durchgeführte Beteiligungsverfahren gezeigt, dass „in Stellungnahmen die RegFNP Daten in einem Maßstab 1:10.000 vergrößert wurden, um Anregungen zu illustrieren" (Domhardt 2010: 70). Zudem können durch die Vergrößerung in den Maßstab 1:25.000 die Probleme der Lesbarkeit weitgehend gelöst werden. Allerdings ist die Frage der Maßstabswahl nicht nur auf Grund des Kriteriums der Lesbarkeit zu entscheiden; ein beliebiges Zoomen der Plankarte mit seinen Ausweisungen ist kaum vertretbar. Von entscheidender Bedeutung sind vielmehr die gewünschte Detailschärfe des Plans und die rechtliche Verbindlichkeit der einzelnen Ausweisungen. Diese Verbindlichkeit von Planaussagen ist dabei immer auf einen konkreten Planmaßstab bezogen und an diesen gekoppelt.

Die Beantwortung der damit noch nicht geklärten Frage des „richtigen Maßstabes" ist für eine abschließende Beurteilung der Effizienz des neuen Plantyps Regionaler Flächennutzungsplan sicherlich auch von wesentlicher Bedeutung. Wichtige Erkenntnisse wird hierzu letztendlich (erst) die Anwendung des rechtskräftigen Regionalen Flächennutzungsplans in der Planungspraxis liefern.

4 Wesentliche Aspekte des Planungsprozesses

Wesentliche Grundlagen für den Planungsprozess bildeten ab dem Jahr 2001 die Regelungen des Gesetzes über den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (PlanvG) und das Hessische Landesplanungsgesetz (HLPG). So beschreibt § 2 PlanvG als zentrale Aufgabe die Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplanes für das Gebiet des Ballungsraumes Frankfurt/Rhein-Main mit der Maßgabe, dass die bauleitplanerischen Darstellungen, die zugleich regionalplanerische Festlegungen sind,

Abb. 5 Aufstellungsverfahren zum Regionalen Flächennutzungsplan. (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Regionalversammlung Südhessen/Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (2010: 5))

SCHRITTE IM AUFSTELLUNGSVERFAHREN			
	Verfahrensschritt	**Zuständigkeit**	**Zeitpunkt/-raum**
	Aufstellungsbeschluss	Regionalversammlung Verbandskammer	16.05.2003 21.05.2003
	Leitbildprozess / Ausarbeitung der Unterlagen / Gespräche mit Städten und Gemeinden	Verwaltung (Regierungspräsidium / Planungsverband)	
	Beschluss über Vorentwurf mit Umweltbericht	Regionalversammlung Verbandskammer	02.02.2007 13.12.2006
	Beteiligung der Öffentlichkeit / öffentliche Auslegung / Beteiligung der Behörden und Kommunen	Verwaltung (Regierungspräsidium / Planungsverband)	02.05.-01.08.2007
	Beschluss über Entwurf mit Umweltbericht	Regionalversammlung Verbandskammer	30.04.2009 29.04.2009
	Beteiligung der Öffentlichkeit / öffentliche Auslegung / Beteiligung der Behörden und Kommunen	Verwaltung (Regierungspräsidium / Planungsverband)	01.09.-02.11.2009
	Abschließender Beschluss mit Umweltbericht	Regionalversammlung Verbandskammer	17.12.2010 15.12.2010
	Prüfung und Genehmigung	Landesregierung	in 2011

von der Verbandskammer des Planungsverbandes mit der Regionalversammlung Südhessen zusammen entwickelt und gemeinsam beschlossen werden. Weitergehende Regelungen zum Ablauf des Planungsverfahrens finden sich in § 13 HLPG, das auch auf die für den Regionalen Flächennutzungsplan zusätzlich geltenden Verfahrensregeln des Baugesetzbuches verweist und damit eine Kombination aus regionalplanerischen und bauleitplanerischen Aufstellungsverfahren vorgibt.

Auf dieser Grundlage haben die Regionalversammlung Südhessen am 16. Mai 2003 und die Verbandskammer des Planungsverbandes am 21. Mai 2003 einen jeweils gleichlautenden Aufstellungsbeschluss gefasst. Nach rund siebeneinhalbjähriger Planungsphase konnte sodann der Regionale Flächennutzungsplan am 15. Dezember 2010 durch die Verbandskammer und am 17. Dezember 2010 durch die Regionalversammlung abschließend beschlossen und damit der Landesregierung zur Genehmigung vorgelegt werden.[8]

Die einzelnen Schritte sowie der zeitliche Ablauf des Aufstellungsverfahrens zum Regionalen Flächennutzungsplan sind Abb. 5 zu entnehmen.

Besonders herauszustellen ist, dass vor der Erstellung des Planentwurfs zunächst im regionalen Dialog ein Leitbild erarbeitet wurde. Dieses fasst auf insgesamt 18 Textseiten die Entwicklungsvorstellungen für die Region bis zum Jahr 2020 zusammen und postuliert die Entwicklung zu einer der führenden europäischen Metropolregionen als zentrale Maßgabe. Dieses Leitbild diente als Empfehlung und wichtige Grundlage für die folgenden Planungsschritte.[9]

Des Weiteren war auf Grundlage der europarechtlichen Vorgaben im Zuge des Aufstellungsverfahrens zum Regionalen Flächennutzungsplan auch eine umfassende Umweltprüfung durchzuführen und dabei ein Umweltbericht zu erstellen. Dieser Umweltbericht ist selbstständiger Teil der Begründung des Regionalen Flächennutzungsplanes; dessen Ergebnisse wurden im Zuge der gesamtplanerischen Abwägung als ein Abwägungsaspekt berücksichtigt.

[8] Eine detaillierte Darstellung des Planungsprozesses findet sich in Regionalversammlung Südhessen/Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (2010: 4 ff.).

[9] Als wesentliche Leitmotive bzw. gleichberechtigte Ziele auf dem Weg zu einer führenden europäischen Metropolregion werden hierbei herausgestellt: Region der starken Zentren, Region der jungen Leute und Familien, Region der Wissenschaft und der Ausbildung, Region der innovativen Branchen, Region der Mobilität und Logistik, Region der attraktiven Landschaft und Kultur (vgl. Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main/Regierungspräsidium Darmstadt 2005: 12 ff.).

Der Planungshorizont des nunmehr der Hessischen Landesregierung zur Genehmigung vorliegenden Regionalen Flächennutzungsplanes umfasst den Zeitraum bis zum Jahr 2020. Letztendlich konnten auch im Planungsprozess viele Verbesserungen erreicht werden, so beispielsweise intensivere Abstimmungen zwischen der regionalen und kommunalen Planungsebene, eine Erhöhung der Akzeptanz bei den Beteiligten, eine intensivere Abstimmung von gemeinsamen räumlichen Entwicklungszielen und ein gemeinsames Leitbild für die Region Frankfurt/Rhein-Main (vgl. Domhardt 2010: 71 ff.). Hierauf wird weiter unten noch einmal eingegangen.

5 Erfahrungen und Einschätzungen der beteiligten Kommunen

Im Rahmen der Begleitung des Planungsprozesses durch die Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland der ARL wurden zwei schriftliche Befragungen aller 75 Kommunen im Planungsraum initiiert. Durchgeführt wurden sie durch den Lehrstuhl für Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität Kaiserslautern in den Jahren 2005 und 2008 (vgl. Domhardt 2010: 47 ff.). Durch die zweimalige Durchführung im Abstand von drei Jahren mit weitgehend identischer Fragestellung konnte ein direkter Vergleich zwischen den Erfahrungen und Einstellungen der Befragten zum Regionalen Flächennutzungsplan erfolgen. Vor allem richtete sich die Fragebogenaktion an die politisch Verantwortlichen der 75 Städte und Gemeinden. Allerdings wurden viele der ausgefüllten Fragebögen von den politisch Verantwortlichen zur Beantwortung an die fachlich Verantwortlichen (in der Regel Stadtplanungsamtsleiter) weitergeleitet. Insofern sind die Ergebnisse teils auf politische Einschätzungen, teils auf fachliche Argumente zurückzuführen.

Wie aus Abb. 6 deutlich wird, kann nicht von einer guten Repräsentativität ausgegangen werden, aber die abzuleitenden Trends spiegeln ein realistisches Bild der kommunalen Einschätzungen wider.

Insgesamt wurden zu folgenden Themenfeldern verschiedene Fragen gestellt, beispielsweise:

1. Allgemeine Einschätzung des neuen Planinstrumentes
   - Einstellung zur Zusammenführung von Regional- und Flächennutzungsplan sowie ihren Vor- und Nachteilen
   - Vergleich zwischen dem Regionalen Flächennutzungsplan und dem Flächennutzungsplan des ehemaligen Umlandverbandes
   - Zusammenarbeit zwischen der Verbandsverwaltung und dem Regierungspräsidium sowie zwischen Verbandskammer und Regionalversammlung während des Planaufstellungsverfahrens
2. Leitbildentwicklung/-prozess, insbesondere die Bedeutung des Leitbildprozesses für das Aufstellungsverfahren
   - Beteiligung und Erfahrungen mit dem Leitbildprozess
   - Nutzen des Leitbildprozesses für das weitere Aufstellungsverfahren
   - Positive und negative Aspekte des Leitbildprozesses
3. Spezifische Aspekte des laufenden Aufstellungsverfahrens
   - Besonders und weniger überzeugende Aspekte im bisherigen Aufstellungsverfahren
   - Effektivierung und Beschleunigung des Aufstellungsverfahrens
4. Inhaltliche Struktur des neuen Regionalen Flächennutzungsplanes
   - Vertrautheit mit der Struktur und den Inhalten des Regionalen Flächennutzungsplanes
   - Vorzüge und Nachteile des neuen Regionalen Flächennutzungsplanes gegenüber dem alten gemeinsamen bzw. eigenen Flächennutzungsplan
   - Möglichkeiten zur Entwicklung von verbindlichen Bauleitplänen
5. Regionaler Flächennutzungsplan und interkommunale Kooperation
   - Wirkung des neuen Regionalen Flächennutzungsplanes auf die Entstehung und Unterstützung interkommunaler Kooperationsprojekte

Abb. 6 Daten zu den Kommunalbefragungen 2005 und 2008. (Quelle: Domhardt (2010: 48))

	Befragung 2005	**Befragung 2008**
Zeitraum	Oktober-Dezember 2005	August-Oktober 2008
Antwortende Gemeinden	35 (47%)	53 (71%)
- davon ehemaliger Umlandverband (UVF)	19 (44%)	33 (77%)
- davon „neues“ Gebiet	16 (50%)	20 (63%)

- Konkrete Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit durch den Regionalen Flächennutzungsplan

6. Ausblick

- Zukünftige Aktivität des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain im Rahmen des Regionalen Flächennutzungsplanes
- Zukünftige Themen des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain außerhalb des Aufstellungsverfahrens des Regionalen Flächennutzungsplanes

Aus den umfangreichen Ergebnissen der beiden Befragungen lassen sich folgende zentrale Erkenntnisse ableiten (vgl. Domhardt 2010: 47 ff. mit weiteren Ergebnissen der kommunalen Befragungen):

Die Beteiligten fühlen sich insgesamt gut informiert, bei der Betrachtung der einzelnen Medien gibt es kaum Unterschiede zwischen „alten" und „neuen" Gemeinden. Ob der Regionale Flächennutzungsplan ein Fortschritt gegenüber dem gemeinsamen Flächennutzungsplan des Umlandverbandes und dem bisherigen Regionalplan ist, wird je nach Standpunkt unterschiedlich bewertet. So sind die Erwartungen an das Planungsinstrument hinsichtlich einer verbesserten Kooperation im Planungsraum deutlich höher als die Erwartungen bezüglich eines effizienten Planungsverfahrens oder einer verbesserten Planungsqualität. Hierbei gibt es wenig Unterschiede zwischen „alten" und „neuen" Gemeinden. Die Zusammenarbeit zwischen der Regionalversammlung Südhessen und dem Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main wird mehrheitlich positiv eingeschätzt.

Der Leitbildprozess wird auf Grund seiner Dialog- und Kommunikationsorientierung eher als positiv angesehen, hinsichtlich des Ergebnisses wird auch Kritik formuliert. Diese äußerte sich unter anderem darin, dass das Leitbild weitgehend konfliktfrei formuliert sei, ohne auf spezifische Problembereiche im Ballungsraum konkreter einzugehen, z. B. auf die Weiterentwicklung des Flughafens Frankfurt. Auf Grund der widerstreitenden Aussagen im Leitbild wird es nicht unbedingt als förderlich für das weitere Aufstellungsverfahren des Regionalen Flächennutzungsplans eingestuft.

Im laufenden Aufstellungsverfahren werden die Beteiligungs- und Informationsmöglichkeiten als überzeugend bewertet. Für viele Gemeinden ist die Dauer des Verfahrens mit gleichzeitig sehr kurzen Beteiligungsfristen ein Kritikpunkt.

Als Vorteile des Regionalen Flächennutzungsplans gegenüber dem (gemeinsamen) Flächennutzungsplan werden die Berücksichtigung von mehr Belangen und die Einheitlichkeit des Planwerks für die gesamte Region genannt. Als Nachteile werden die Lesbarkeit (Maßstab) und der (befürchtete) Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten gesehen. Die Möglichkeiten für die Entwicklung von Bebauungsplänen aus dem Regionalen Flächennutzungsplan werden 2008 schlechter eingeschätzt als 2005.

Die insgesamt als eher gering bewerteten Auswirkungen des Regionalen Flächennutzungsplanes auf die interkommunale Kooperation werden von ehemaligen Umlandverbandsgemeinden noch geringer eingeschätzt als von „neuen" Mitgliedern. Hier liegt die Vermutung nahe, dass diese Gemeinden bereits seit langer Zeit Gelegenheit hatten, über den Impulsgeber eines gemeinsamen Planwerks zu kooperieren.

Im Rahmen des Verfahrens, aber auch darüber hinaus, wird vom Verband die Unterstützung bei vielen Aufgaben (z. B. Entwicklung gemeinsamer Gewerbeflächen, Wirtschaftsförderung, Moderation von Flächenkonflikten) gewünscht. Der Rat der Region soll Leitziele festlegen, eine Leitlinienkompetenz ausüben sowie die regionale Kooperation fördern.

Vom Regionalen Flächennutzungsplan werden in erster Linie abgestimmte und ausgleichende Entwicklungen in der Gesamtregion bzw. im Verhältnis zu den Nachbargemeinden erwartet.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die befragten Kommunen das für sie neue Planungsinstrument nicht grundsätzlich ablehnen. Vielmehr werden einige positive Erwartungen hinsichtlich der planerischen Konzeption für den gesamten Planungsraum formuliert. Allerdings sind auch einige Unsicherheiten hinsichtlich der zukünftigen Auswirkungen des Regionalen Flächennutzungsplans auf die eigenen kommunalen Gestaltungsspielräume (insbesondere Spielräume für die Entwicklung von Bebauungsplänen) festzustellen. Zudem lässt sich aus den unterschiedlichen Einschätzungen zwischen den Kommunen aus dem „alten" Verbandsgebiet und den „neuen" seit 2001 hinzugekommenen Kommunen feststellen, wie wesentlich die Erfahrungen mit der gemeinsamen Flächennutzungsplanung des Umlandverbands für die Akzeptanz des neuen Planinstrumentes sind.

6 Zukünftige Anforderungen an die inhaltliche, organisatorische und prozessuale Ausgestaltung regionaler Flächennutzungspläne

Nachfolgend sollen die Möglichkeiten und Grenzen des neuen Planinstrumentes hinsichtlich seiner planungspraktischen Implementierung im Regionalverband FrankfurtRheinMain im Rahmen eines Stärken-Schwächen-Profils diskutiert werden.

Aus Sicht der Regionalplanung kann eine höhere Steuerungswirkung des Regionalen Flächennutzungsplanes gegenüber dem bisherigen Regionalplan angenommen werden. Das gelingt einerseits durch die Detailschärfe, die durch das hohe Konfliktpotenzial und den großen Koordinierungsbedarf der Entwicklungen im Ballungsraum Frank-

furt/Rhein-Main erforderlich wird. Beispielsweise können nun im Regionalen Flächennutzungsplan auf Basis des Einzelhandelskonzeptes standortbezogene Festlegungen einschließlich einer groben Nutzungsdefinition getroffen und zentrale Versorgungsbereiche abgegrenzt werden. Andererseits trägt der sogenannte Gemeindeteil zur Erhöhung der Steuerungswirkung bei, der eine Serviceleistung des Planungsverbandes ist. Dabei sind auf einem gesonderten Blatt für jede Gemeinde die jeweils relevanten Planaussagen und der einschlägige Kartenausschnitt abgedruckt.

Unter Verfahrensgesichtspunkten ist eine Stärke, dass nun eine „gemeinsame Planungssprache" im Ballungsraum gesprochen wird. Nicht nur die Vereinheitlichung der Flächennutzungsplanung von 75 Städten und Gemeinden, sondern auch die gleichzeitige Aufstellung mit dem Regionalplan Südhessen tragen zu der Bedeutung dieses Planes bei. Erstmals wird es für den Kern der Metropolregion einen räumlichen Gesamtplan geben, was sicherlich ein Fortschritt gegenüber dem bisherigen Zustand ist. Darüber hinaus können sich durch die Arbeitsteilung zwischen Planungsverband und Regierungspräsidium Synergieeffekte bei der Aufstellung des Planwerkes ergeben. Erstmals gibt es eine gemeinsame Bevölkerungsprognose, eine gemeinsame Verkehrsplanung, ein parallel erstelltes gemeinsames Siedlungsstrukturkonzept, eine vielfach zwischen Regierungspräsidium und Planungsverband abgestimmte Umweltprüfung, was zweifelsohne die Auflösung des vermeintlichen Widerspruchs zwischen kommunaler Flächennutzungsplanung und Regionalplanung vorantreibt.

Eine Chance des Regionalen Flächennutzungsplanes könnte auch darin liegen, dass durch die Rücknahme der Regelungstiefe (im Wesentlichen durch den gröberen Maßstab) neue kommunale Entwicklungsspielräume entstehen können (vgl. Domhardt 2010: 76).

Hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung konnten die meisten anfänglich bestehenden Schwachpunkte (eindeutige Trennung zwischen regionalplanerischen Festlegungen und bauleitplanerischen Darstellungen) weitgehend überwunden werden. Allerdings stimmen die einschlägigen Planzeichen des Regionalplans und des integrierten Regionalen Flächennutzungsplans noch nicht vollständig in Form, Farbe und Größe überein. Zudem ergeben sich durch die bei der „Lupenlösung" angewandte Maßstabsvergrößerung Schwierigkeiten bei der Lesbarkeit der in den Regionalplan eingebauten verkleinerten Karte im Maßstab 1:100.000.

Auch das lange Aufstellungsverfahren stellt sich als eine Schwäche dar. So musste der Regionale Flächennutzungsplan in seinem Aufstellungsprozess bereits an die reale Entwicklung angepasst werden und viele Planungsgrundlagen und Zielsetzungen sind bei Inkrafttreten des Planwerks bereits veraltet. In diesem Zusammenhang wird auch der beträchtliche Umfang des Planwerkes kritisiert. Hierdurch wird die Orientierung erschwert, die Übersichtlichkeit eingeschränkt sowie eine einfache Handhabung behindert. Nicht zuletzt ergibt sich aus diesem Umfang ein erhöhter organisatorischer Aufwand für das Beteiligungsverfahren.

Die doppelte Beschlussfassung von zwei Gremien birgt zudem das Risiko eines Zeitverzugs, da Verbandskammer und Regionalversammlung übereinstimmende Beschlüsse erzielen müssen. Bei zusätzlichem Konfliktpotenzial, insbesondere aber auch bei unterschiedlichen politischen Mehrheitsverhältnissen in Regionalversammlung und Verbandskammer könnte das Vermittlungsverfahren eine weit größere Bedeutung erlangen. Hinzu kommt, dass aufgrund des Maßstabs von 1:50.000 eine Neudefinition des Verhältnisses zur Landschaftsplanung notwendig ist, da die mit dem Regionalen Flächennutzungsplan korrespondierende Landschaftsplanung (bisher im Maßstab des jeweiligen Flächennutzungsplanes) eher den Charakter einer Landschaftsrahmenplanung annehmen muss, bei der örtliche Besonderheiten nicht abgebildet werden, sodass hier möglicherweise stärker die überörtlichen Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden (Domhardt 2010: 77).

Die Erkenntnisse aus dem Planungsprozess können aber nicht als abschließende Evaluierung des Planinstrumentes Regionaler Flächennutzungsplan eingestuft werden (vgl. auch Pollermann 2008). Dies wird erst nach dem Inkrafttreten des Planes möglich sein. Darüber hinaus kann die Wirksamkeit dieses Planes erst nach einer weiteren Phase der Plananwendung fundiert eingeschätzt werden, wenn sich die Handhabung in der kommunalen Bauleitplanung (Entwicklung von Bebauungsplänen aus dem Regionalen Flächennutzungsplan) gezeigt haben wird.

In kurzen Thesen werden zur inhaltlichen Ausgestaltung und zum Planaufstellungsverfahren einige Einschätzungen zur Diskussion gestellt.

6.1 Die inhaltliche Ausgestaltung des Regionalen Flächennutzungsplans weiterentwickeln

Die bisherige Erarbeitung des Regionalen Flächennutzungsplans im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main hat deutlich gemacht, dass die inhaltliche Ausgestaltung (Konzipierung) des neuen Planinstrumentes leistbar ist. Die im Arbeitskreis der ARL 2000 entwickelten Überlegungen lassen sich ohne größere Schwierigkeiten und Modifikationen umsetzen.

Der Regionale Flächennutzungsplan stellt somit ein problemadäquates Steuerungsinstrument zur Beeinflussung der räumlichen Entwicklung in einem Ballungsraum dar. Die Kooperation zwischen den Geschäftsstellen des Planungsverbandes und des Regierungspräsidiums hat belegt, dass eine erfolgreiche Zusammenführung von Inhalten des bestehenden Regionalplans und von insgesamt 33 Flächennutzungsplänen in einem neuen Planwerk zielführend möglich ist. Die spezifischen Anforderungen durch die

sogenannte „Lupenlösung“ (Einbeziehung des Plangebietes des Regionalen Flächennutzungsplanes in das größere Plangebiet für den Regionalplan Südhessen im kleinen Maßstab 1:100.000) sind recht anspruchsvoll. Da der Regionale Flächennutzungsplan als Teil des Regionalplans nur im vergrößerten Maßstab 1:50.000 seine Rechtswirkung entfaltet, ist eine solche Vorgehensweise eine praktikable Lösung.

Der Streit um die Wahl des Maßstabs von 1:50.000 ist noch offen, da die hiermit eng zusammenhängende Entwicklung von verbindlichen Bebauungsplänen in der kommunalen Bauleitplanung noch nicht abschließend beurteilt werden kann. Erst in der späteren Planungspraxis auf Grundlage des rechtskräftigen Regionalen Flächennutzungsplanes ist es möglich, abschließende Einschätzungen abzugeben. Diese Bewährungsprobe steht noch aus.

Der neue Regionale Flächennutzungsplan bietet analog zur Regionalplanung Möglichkeiten zur Integration neuer Fachkonzepte. Solche Konzepte, wie z. B. ein Einzelhandelskonzept, sind in der Regel erst auf regionaler Ebene sachgerecht und zielführend zu entwickeln und anzuwenden. Eine rein kommunale Sichtweise wird den komplexen Anforderungen an die effektive räumliche Steuerung nicht ausreichend gerecht (vgl. Domhardt 2010: 78 f.).

6.2 Das Aufstellungsverfahren effektiver gestalten

Beide Gemeindebefragungen 2005 und 2008 dokumentieren eine durchaus positive Einstellung zum neuen Regionalen Flächennutzungsplan. Allerdings kann man noch nicht von einer umfassenden Überzeugung aller verbandsangehörigen Städte und Gemeinden sprechen. Es wird noch eine wichtige Aufgabe aller Planungsakteure sein, den Regionalen Flächennutzungsplan als neues Steuerungsinstrument im Ballungsraum zu etablieren.

Das bisherige Aufstellungsverfahren stellt sich als sehr zeitintensiver, komplexer, aber auch sehr kooperativer Planungsprozess dar. Es handelt sich zwar um einen aufwändigen, aber dennoch effektiven Planungsdialog, der auch einen neuen kooperativen Diskurs über die zukünftige Entwicklung im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main angestoßen hat. Die oftmals kritisierte zu lange Planungsdauer ist allerdings ein Spezifikum dieses Planwerkes. Da weder andere praktikable Beispiele noch Erfahrungen mit einer solch großen Anzahl von beteiligten Kommunen in einem flächennutzungsplanadäquaten Planwerk vorlagen, handelt es sich um eine echte ‚Pionierarbeit’, die naturgemäß mehr Zeit in Anspruch genommen hat als eingefahrene etablierte Planungsverfahren. Grundsätzlich muss die Zeitdauer für die Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplans an dem Zeitbedarf für die Aufstellung des Regionalplans einschließlich des Aufwandes für die Aufstellung von 33 Flächennutzungsplänen mit ihren inhaltlichen und verfahrensmäßigen Anforderungen an die Abstimmung für ein Planungsgebiet dieser Dimension gemessen werden. In diesem Zusammenhang ist durchaus bemerkenswert, dass die Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplanes nur etwa ein bis zwei Jahre länger dauert als die gleichzeitig laufenden Neuaufstellungen der Regionalpläne in Mittel- und Nordhessen (vgl. Domhardt 2010: 79).

Positiv hat sich während des Planungsprozesses auch die intensive Nutzung des Internets als Informations- und Kommunikationsplattform gezeigt. Erfolgreich konnte damit das neue Planwerk bei vielen Planungsakteuren und auch Bürgern „ins Bewusstsein“ gebracht werden. Zusammen mit der breiten Öffentlichkeitsbeteiligung führte dies auch zu einer besseren Akzeptanz im Planungsraum. Insbesondere die Kooperation zwischen den politischen Gremien der regionalen und kommunalen Ebene – bislang erfolgte keine gemeinsame Beratung und Beschlussfassung – ist weiterentwicklungsbedürftig. Dieses weitere Potenzial zur verbesserten Wahrnehmung und Akzeptanz des Regionalen Flächennutzungsplan als einem strategischen Steuerungsinstrument in der Region FrankfurtRheinMain ist zukünftig stärker zu nutzen (vgl. Domhardt 2010: 79 f.).

7 Schlussfolgerungen für die raumplanerische Steuerung in metropolitanen Stadtregionen und Chancen zur Weiterentwicklung des deutschen Planungssystems

Was lässt sich nunmehr zum Zeitpunkt des Inkrafttretens[10] des ersten Regionalen Flächennutzungsplanes in Deutschland hinsichtlich der grundsätzlichen Anwendung dieses Planinstrumentes in metropolitanen Stadtregionen aussagen? Welche Wirkungen kann dieses Instrument zur räumlichen Steuerung der Herausforderungen in den Metropolregionen entfalten? Und welche Chancen zur Weiterentwicklung bzw. Verschlankung des komplexen deutschen Raumplanungssystems können somit bestehen?

Obwohl der Regionale Flächennutzungsplan bislang noch keine Steuerungswirkung entfalten konnte, lassen sich dennoch folgende Feststellungen bezüglich der ersten beiden Fragen formulieren:

Der Aufstellungsprozess hat gezeigt, dass es möglich ist, einen Regionalen Flächennutzungsplan, der den Anforderungen des § 8 ROG (2008) entspricht, für einen größeren Planungsraum mit komplexen Herausforderungen und einer vielfältigen kommunalen Struktur zu realisieren. Das Argument, dieser Plantyp sei für einen solchen Raum mit einer Vielzahl von Städten und Gemeinden „nicht machbar“, ist nicht haltbar. Offen muss bislang die Antwort auf die Frage

[10] Der Planentwurf liegt der Hessischen Landesregierung seit Anfang des Jahres zur Genehmigung vor. Es wird damit gerechnet, dass die Bekanntmachung und das Inkrafttreten Ende 2011 erfolgen werden.

der tatsächlichen Steuerungswirkung bleiben. Diese Evaluation wird erst nach einem längeren Anwendungszeitraum durchgeführt werden können, um belastbare Einschätzungen geben zu können. Dennoch lassen sich schon zum jetzigen Zeitpunkt Aussagen hierzu treffen. So wird der Regionale Flächennutzungsplan auf Grund seiner Regelungstiefe die Steuerungswirkung eines herkömmlichen Regionalplans übertreffen können. Insbesondere bezüglich der Festlegungen zur Art der baulichen Nutzung können weitergehende Festlegungen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung vorgenommen werden, als dies bei klassischen Regionalplänen der Fall ist. Inwieweit ein Regionaler Flächennutzungsplan die Möglichkeiten zur Entwicklung von Bebauungsplänen aus ihm beeinflussen wird, ob diese mehr oder weniger Gestaltungsspielräume für die betroffenen Gemeinden zur Folge haben werden, kann erst eine Ex-post-Analyse nach einigen Jahren der planungspraktischen Anwendung zeigen.

Es ist davon auszugehen, dass dieser Regionale Flächennutzungsplan nach seiner Rechtsverbindlichkeit auch ‚Vorbildfunktion' für andere, ähnlich strukturierte Ballungsräume haben wird. Dazu werden natürlich landesplanerische Rahmenbedingungen in anderen Bundesländern zu modifizieren sein. Dabei bietet es sich an, die Aufgabenwahrnehmung für die regionale Flächennutzungsplanung auf eigenständige regionale Planungsinstitutionen, wie sie in ähnlicher Form bereits in Stuttgart oder Hannover bestehen, zu übertragen. Hier besteht die Chance, die reine Planungsaufgabe mit anderen raumplanerisch relevanten Aufgaben wie z. B. ÖPNV oder Abfallbeseitigung zu kombinieren und zusätzliche Synergieeffekte zu erreichen.

Argumente gegen die Einführung eines Regionalen Flächennutzungsplans sind unter anderem Hinweise auf das relativ komplizierte Verfahren, das sich aus einer Vielzahl erforderlicher Planungs- und Abstimmungsprozesse ergibt und die recht lange Verfahrensdauer (ARL 2000: 64). Mehr als acht Jahre werden seit dem Aufstellungsbeschluss vergangen sein, wenn der Regionale Flächennutzungsplan 2011 in Kraft treten wird. Ob dies für einen zentralen Plan in Stadtregionen viel zu lang sei, was in internen Diskussionen häufig von Gegnern des neuen Plantyps vorgebracht wird, ist nicht abschließend und objektiv zu beantworten. Vielmehr müsste hierbei eine genaue Gegenüberstellung des derzeitigen Planungsaufwandes (ein Regionalplan und 33 Flächennutzungspläne) mit dem Planungsaufwand eines Regionalen Flächennutzungsplanes durchgeführt werden.

Dem muss entgegengehalten werden, dass sehr viel Pionierarbeit in diesem erstmaligen Aufstellungsverfahren geleistet worden ist, so dass zukünftige Anwendungsfälle hiervon profitieren können und diese Aufstellungsverfahren deutlich kürzer gehalten werden können. Zudem kamen einige spezifische Verzögerungsgründe im Falle des Regionalen Flächennutzungsplans im Gebiet des Ballungsraumes Frankfurt/Rhein-Main (Klagen gegen Zugehörigkeit zum Planungsverband, Kommunalwahlen mit erheblich veränderten politischen Gewichten im Planungsverband) hinzu.

Es hat sich gezeigt, dass bei der Erarbeitung der Grundkonzeption für den Regionalen Flächennutzungsplan im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main und der Erarbeitung der konkreten Entwürfe einige Einschränkungen durch die gesetzlichen Vorgaben (§ 9 Abs. 6 ROG (1998), jetzt § 8 Abs. 4 ROG (2008), z. B. die Differenzierung zwischen Inhalten aus der Bauleitplanung und aus der Regionalplanung), bestanden und teilweise weiter bestehen. Eine weitere Lockerung entsprechender Vorgaben sollte bei zukünftigen Novellierungen angestrebt werden (Domhardt 2010: 80).

Letztendlich geht es nicht um die Ersetzung des einen Plantyps durch einen anderen, sondern um die die Entwicklung eines neuen, spezifisch auf die zukünftigen Planungsanforderungen eines Verdichtungsraumes zugeschnittenen Planungsinstruments. Hierbei muss immer beachtet werden, dass die gemeinsamen kommunalen und regionalen Sichtweisen und Handlungserfordernisse in adäquater Art und Weise umgesetzt werden können. Nach den Erfahrungen mit dem Regionalen Flächennutzungsplan für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main zeigt sich aber auch deutlich, dass das Ziel der Reform des deutschen Planungssystems mit der konkreten Vorstellung, eine Planungsebene einzusparen, ohne den Gestaltungsanspruch der Raumplanung zu reduzieren, in dieser Form nicht zu realisieren ist. Der Regionale Flächennutzungsplan wird unter diesen Rahmenbedingungen nicht zu einer bundesweiten Verschlankung des Planungssystems führen können. Er ist ein spezifisches Planungsinstrument zur effektiveren Aufgabenwahrnehmung in metropolitanen Stadtregionen, aber kein ‚Allheilmittel' zur Verbesserung der Koordination und Kooperation zwischen kommunaler und regionaler Planungsebene.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Regionalen Flächennutzungsplan belegen jedoch, dass ein solcher Plantyp bei in der Größe noch überschaubarem Zuschnitt des Planungsraumes und gleichzeitiger Fokussierung auf ein dominierendes Zentrum zu Effizienzgewinnen bei der Planung in Stadtregionen führen kann. Inwieweit diese Effizienzgewinne bei einer Ausweitung des Planungsraumes auf die umliegenden Oberzentren wie Wiesbaden oder Darmstadt und damit auch eine Übertragbarkeit der erzielten Erkenntnisse auf andere polyzentrische Stadtregionen (z. B. dem Ruhrgebiet) gegeben sind, ist schwer abschätzbar. Die damit verbundene deutliche Vergrößerung des Planungsraumes und die zunehmende Komplexität der (politischen) Interessen werden in diesen Fällen zusätzliche Herausforderungen darstellen.

Literatur

ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2000): Regionaler Flächennutzungsplan. Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Band 213.

Apel, D.; Henckel, D.; Bunzel, A.; Floeting, H.; Henkel, M. J.; Kühn, G.; Lehmbrock, M.; Sander, R. (1995): Flächen sparen, Verkehr reduzieren: Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Berlin. = Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Band 16.

Bördlein, R. (2000): Die neue Institutionalisierung der Region. Das Beispiel Rhein-Main. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10, 537–548.

CDU und FDP in Hessen (1999): Hessen handelt. Chancen nutzen – Zukunft gewinnen. Koalitionsvereinbarung für die 15. Wahlperiode des Hessischen Landtags 1999–2003. Wiesbaden.

Domhardt, H.-J. (Hrsg.) (2010): Regionaler Flächennutzungsplan (RegFNP) im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main. Bisherige Erfahrungen bei der Aufstellung und Hinweise zur künftigen Handhabung. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 355.

Hilligardt, J. (2005): Regionale Kooperation der Landkreise, Städte und Gemeinden. Stand, Potenziale, Perspektiven. Darmstadt. = Schriftenreihe WAR, Band 164.

Peithmann, O. (2008): Ein Raum – ein Plan. Vorschlag für eine Reform der Raumnutzungsplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 66, 5, 429–439.

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main; Regierungspräsidium Darmstadt (2005): Frankfurt/Rhein-Main 2020 – die europäische Metropolregion. Leitbild für den Regionalen Flächennutzungsplan und den Regionalplan Südhessen. Frankfurt am Main, Darmstadt.

Pollermann, K. (2008): Möglichkeiten der Evaluierung eines Regionalen Flächennutzungsplans am Beispiel des Ruhrgebiets. In: Raumforschung und Raumordnung 66, 4, 333–345.

Regionalversammlung Südhessen; Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (2010): Regionalplan Südhessen/ Regionaler Flächennutzungsplan. Vorlage zur Genehmigung. Darmstadt, Frankfurt am Main.

Schmitz, G.; Hesler, von A.; Groß, T. (1998): Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 222.

Rechtsgrundlagen

Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Juli 2011 (BGBl. I S. 1509) geändert worden ist.

Gesetz über den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (PlanvG) vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I. S. 542), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 4. Dezember 2006 (GVBL. I S. 619, 646).

Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (BallrG) vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I. S. 542), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 2. Februar 2006 (GVBL. I S. 10).

Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG) vom 6. September 2002 (GVBl. I. S. 548), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Dezember 2007 (GVBl. I S. 851).

Raumordnungsgesetz (ROG) 1998 (BGBl. I S. 2102).

Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist.