

Berichte aus Forschung und Praxis

Ortwin Peithmann

Ein Raum – ein Plan

Vorschlag für eine Reform der Raumnutzungsplanung

One space – one plan

Proposal for reform of the spatial planning system

Keywords: Planungsinformationssystem, Reform des Raumplanungssystems, Bauleitplanung, Raumordnung, Niedersachsen

Keywords: planning information system, regional planning, urban land use planning, reform of the spatial planning system, Lower-Saxony

Kurzfassung

Die folgenden Darlegungen sind ein Plädoyer für die Modernisierung und Vereinfachung des deutschen Raumplanungssystems (Rahmenplanung) durch Zusammenführung der Planungsebenen von Raumordnung und Bauleitplanung in einem zeitgemäßen Informationssystem. Die Aussagenschärfen der Planungsebenen nähern sich kontinuierlich einander an und machen die Führung paralleler Pläne auf unterschiedlichen Ebenen absehbar überflüssig. Die technischen Voraussetzungen (GIS und IUK) und der sich wandelnde Bedarf von Planadressaten mit Anschluss an das Internet machen eine Neukonzeption des Zugangs zu Planungsinformationen möglich und wünschenswert. Die Zusammenführung zwingt zur Vereinheitlichung der Begriffe und der Darstellungskategorien in der Raumplanung. Das schafft Eindeutigkeit und Klarheit der Absichten, erhöht den Nutzen des Aufwandes für die Koordination, verbessert die Aktualität der Planaussagen, erleichtert die Diskussion um Planungsinhalte im politischen Raum und erhöht die Zugänglichkeit und Verständlichkeit der Pläne für die Öffentlichkeit.

Der Vorschlag „Ein Raum – ein Plan“ bezieht sich auf die Regulierungsfunktion der Raumplanung für die Flächennutzung. Hier nicht behandelt werden die Aufgaben der Planungsebenen für die Raumentwicklung. Die Beobachtungen konzentrieren sich auf die Situation der Raumordnung in Niedersachsen.

Abstract

The following proposals to modernize and simplify the German spatial planning system intend to unify the different levels of spatial planning within a modern information system. The continuous convergence of planning contents by scale make it unnecessary to have redundant plans on different levels. The technical means (GIS and Telecommunication) and the changing demands of customers connected to the internet recommend a new concept to achieve planning information. The convergence demands for standardization of terms and planning categories. This leads to clearness and transparency concerning the goals of planning, it raises the benefit from the expenses of coordination, makes plans more up to date, eases the discussion on planning goals for politicians and it helps the public to achieve and understand the plans.

The proposal 'one space – one plan' deals with the function of spatial planning to regulate land use. The duties of spatial development by the planning authorities are not dealt with. The observations mainly focus on the conditions of spatial planning in Lower-Saxony.

1 Das System der Rahmenplanung in Deutschland

1.1 Rahmenplanung auf der Basis des Subsidiaritätsprinzips

Die Zuständigkeit für die Regulierung der Flächennutzung liegt in Deutschland grundsätzlich bei den Gemeinden. Das fordert Art. 28 (2) des Grundgesetzes, und das verlangt das „Subsidiaritätsprinzip“, dem sich die Mitgliedsstaaten der EU verpflichtet haben. Der Gedanke der Subsidiarität war von Anfang an maßgeblich für den Entstehungsprozess des Systems der Raumplanung in Deutschland. Die Regionalplanung, die Planung auf der Ebene der Flächenländer und die Raumordnung für den Gesamtstaat haben sich zeitlich nach und nach zum kleineren Maßstab hin entwickelt, und zwar immer dann, wenn die Kompetenzen und Interessen der betrachteten Planungsebene nicht mehr weitreichend genug erschienen, um funktional übergeordnete räumliche Systeme kompetent und ausgleichend zu ordnen. Das galt schon für die erste Ausformung eines mehrstufigen Planungssystems in Deutschland von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zu den 1930er Jahren. Es galt genauso für den Wiederaufbau des Planungssystems in der Bundesrepublik Deutschland in den 1950er und 1960er Jahren.

Übergeordnete Aufgaben und Planungserfordernisse bestehen weiterhin. Die Vernetzung räumlicher Funktionen über die europäische bis hin zur globalen Ebene schreitet fort und begründet neuen Regelungsbedarf auf höherstufigen Planungsebenen.

Jeder Stufe der räumlichen Planung ist ein eigenes Planungsinstrument zugeordnet. Dabei hat sich etabliert, dass zu jeder Planungsstufe im System der Raumplanung ein eigener Maßstab gehört, der ihr „angemessen“ ist. Zu den verschiedenen Maßstäben gehören unterschiedliche inhaltliche Kategorien der Pläne: Standorte und Flächen in großmaßstäblichen Plänen, abstrahierende Leitvorstellungen für die Ausbildung räumlicher Funktionssysteme (Zentrale Orte, Achsen, Strukturräume) im kleinen Maßstab.

Diese Sichtweise führt zu einem System von Plänen, in denen der gleiche Ausschnitt der Erdoberfläche mit Planinhalten unterschiedlicher Aussagenschärfe überlagert wird. Wenn für mehrere Planungsebenen jeweils ein eigenständiger Plan aufgestellt wird, entsteht eine mehrfache Zielbestimmung für dieselbe Fläche. Damit diese Zielbestimmung konsistent und wirksam ausfällt, haben sich nachgeordnete Planungsebenen an die Inhalte übergeordneter Planungsebenen anzupassen.

Rechtliche Zweifelsfragen und Konflikte im Zusammenwirken der Planungsebenen sind systemimmanent: Sie

ergeben sich zu einem erheblichen Teil aus der Frage nach der beabsichtigten Strenge, mit der ein in einem kleineren Maßstab dargestelltes Ziel in einen größeren Maßstab überführt werden soll. Die Verbindung von Unschärfe mit Überordnung führt unvermeidlich zu Reibungsverlusten und politischen Kosten.

Interessant ist hier der Vergleich mit der Vorgehensweise bei der Ausformung des Schutzgebietssystems „Natura 2000“ der EU. Für dieses System wurden verbindliche Ziele in textlicher Form als Arbeitsvorgabe entwickelt, eine strukturierend verallgemeinernde europäische Darstellung der räumlichen Ausprägungen des Systems hat es jedoch nicht gegeben. Die räumliche Konkretisierung des Schutzgebietssystems erfolgte ausschließlich konkret und flurstückscharf im Zusammenwirken der Fachleute und der Politik über mehrere politische Ebenen hinweg.

Dieses Vorgehen einer suprastaatlichen Gebietskörperschaft sollte Anlass sein, darüber nachzudenken, ob das Modell sich überlagernder Planungsebenen, die in unterschiedlichen Maßstäben arbeiten, zwingend und zeitgemäß ist. Außerdem wäre zu überlegen, ob in Verbindung mit der Tatsache, dass die räumlichen Strukturen unseres Staates weitgehend ausgeformt sind, d. h. an die Stelle räumlich strukturierender Orientierungen konkrete flächenscharfe Entscheidungen treten, veränderte Formen der Gestaltung eines Mehrebenen-Planungssystems möglich werden.

1.2 Der Prozess der Konkretisierung

Der Vorgang einer Anpassung wird „Konkretisierung“ genannt. Er bedeutet die maßstäbliche Verfeinerung einer übergeordneten Zielaussage in dem anzupassenden Plan. Dafür bestehen nicht näher bestimmte Anpassungsspielräume und verbunden damit jeweils maßstabsspezifisch konkrete Abwägungserfordernisse. Die Vorgaben in übergeordneten Plänen sollen den Gemeinden Konkretisierungsspielräume lassen: zum einen mit Rücksicht auf Art. 28 (2) GG, zum anderen aufgrund der Tatsache, dass die Bedingungen für eine konkretere räumliche Festlegung auf der übergeordneten Ebene meist nicht hinreichend bekannt sein können. Übergeordnete Planvorgaben haben deshalb neben dem verfassungsrechtlich geforderten einen kognitiven Unschärfeanteil.

Wie groß der Konkretisierungsspielraum der Gemeinden sein muss, ist umstritten. Er lässt sich nur raumspezifisch bestimmen und bleibt in jedem Einzelfall diskutierbar. Ernst/Suderow (1976: 40 ff.) sprechen vom „Condominium“ der Hoheitsbereiche von gemeindlicher und Landesplanung. Sie sehen keine Mög-

lichkeit, eine hinreichend scharfe Grenze zwischen kommunaler und staatlicher Raumplanungsbefugnis zu ziehen und empfehlen deshalb, Unsicherheiten hierüber durch besondere Beteiligungs- und Begründungspflichten der Raumordnung gegenüber der Bauleitplanung auszugleichen.

1.2.1 Kartenkonvergenz

Der Prozess der Konkretisierung ist am aufwändigsten beim ersten Konkretisierungsdurchlauf eines Planelements über die Planungsebenen, wenn z. B. ein Flächensicherungsziel eines Bundeslandes bis zur Ebene des Flächennutzungsplans konkretisiert wird. Wird der Flächennutzungsplan einer Gemeinde genehmigt, gilt, dass die darin enthaltenen Verortungen der Flächennutzungen ordnungsgemäß aus übergeordneten Vorgaben entwickelt worden sind. Das von der Gemeinde konkretisierte Planungsziel entspricht jetzt der Intention von Land und Region, ggf. geläutert durch Erkenntnisse und Interessen auf kommunaler Ebene.

Von nun an macht es auf höheren Planungsebenen nur noch dann Sinn, die Ausformung konkretisierter Inhalte zu ändern, falls sich die Bedingungen für deren Ausweisung wesentlich ändern sollten. Im Fall der Fortschreibung des übergeordneten Plans besteht ansonsten kein Bedarf mehr, an der ursprünglich unscharfen Darstellung festzuhalten. Die Konkretisierung der Gemeinde kann nun in übergeordnete Pläne „rückwärts“ übernommen werden. Der Konkretisierungsprozess wird in seiner Umkehrung, wenn keine neuen Erkenntnisse dazukommen, zu einem Akt technischer Übertragung. Planänderungserfordernisse aus veränderter Zielsetzung auf übergeordneter Ebene benötigen keine erneute unscharfe Darstellung; sie sind i. d. R. so konkret begründbar und mit Bezug zur Örtlichkeit untersucht, dass sie bereits auf Landes- und/oder Regionalebene im Maßstab der Flächennutzungsplanung festgelegt werden können.

Die Abbildung 1 zeigt diesen Zusammenhang für ein Gebiet bei der Gemeinde Osterode im Wechselverhält-

Abbildung 1
Konvergenz der Inhalte über Planungsebenen
in der Planfortschreibung

Landesraumordnungsprogramm



1982



1994



Änderung 2008

Regionales Raumordnungsprogramm



1988



1998

nis der Planung auf Landesebene (Landes- Raumordnungsprogramm – LROP) und dem Regionalplan (Regionales Raumordnungsprogramm – RROP). Hieraus wird der Inhalt „Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe“ erläutert.

In der ersten Vorgabe des Landes im LROP 1982, d. h. bei der erstmaligen Einführung des Instruments „Vorranggebiet“, inzwischen normiert in § 7 (4) 1. ROG, wurde eine reichliche Gebietsabgrenzung mit der Funktion eines Suchraums gewählt. Im Prozess der Konkretisierung wurde die Ausdehnung des Vorranggebiets in Abwägung mit anderen regionalen Nutzungsansprüchen auf der Ebene der Region reduziert, in diesem Fall drastisch. Der so erreichte Konkretisierungsgrad wurde im nächsten Planungsschritt auf Landesebene jeweils übernommen. LROP und RROP zeigen heute identische Ausweisungen.

Dieses inhaltlich prozessuale Verhältnis lässt sich als die „Endlichkeit des Konkretisierungsprozesses“ oder kürzer als „Kartenkonvergenz“ bezeichnen. Die Wirksamkeit dieser Regelmäßigkeit hat zur Folge, dass sich übergeordnete und nachgeordnete Pläne à la longue in ihren Plandarstellungen immer weniger unterscheiden.

1.3.2 Planbestätigung

Dieser Prozess wird unterstützt durch eine weitere Regelmäßigkeit im Wirkungsprozess der Raumplanung, die sich als „Widmungsbestätigung“ (Peithmann 1986: 112) oder einfacher als „Planbestätigung“ bezeichnen lässt. Diese besagt ganz trivial, dass einmal festgelegte Inhalte der Raumplanung die Tendenz haben, sich dadurch zu verfestigen, dass ihnen Beachtung geschenkt wird. Zur Erläuterung: Ein Vorranggebiet für Natur und Landschaft wird nach Sicherung durch Planaussagen in Plänen der Raumplanung vor Maßnahmen geschützt, die seine Funktion beeinträchtigen könnten – so die Definition der Wirkung in § 7 (4) 1. ROG. In der Regel wird aus einem solchen Vorranggebiet später ein Naturschutzgebiet, wenn es diese Qualifizierung nicht schon zuvor besaß. Der Wert des Gebietes für den Naturschutz steigt dann zusätzlich durch die Wirksamkeit der konkreten Verbote von Funktionsbeeinträchtigungen nach der Schutzgebietsverordnung. Es wird damit immer weniger wahrscheinlich, dass das Vorranggebiet für Natur und Landschaft durch planerische Entscheidung für eine andere Raumfunktion herangezogen wird.

Der verfestigende Effekt der Planbestätigung wird unterstützt durch die Abhängigkeit vieler Inhalte in den Plänen der Raumplanung von den Raumerkundungen und -bewertungen durch die Fachbehörden. Die Fach-

behörden arbeiten i. d. R. landesweit und führen flächendeckende Datenbestände. Das heißt, auch wenn unterschiedliche Planungsebenen Entscheidungs- bzw. Konkretisierungsbefugnisse haben, so stützen sie sich doch auf dasselbe Erhebungsmaterial zu deren Begründung. Beziehen sich fachliche Flächenqualifizierungen auf Erkundungen unterhalb der Erdoberfläche (Rohstoffvorkommen, Grundwasser), dann ist die Anschauung von diesen Planungsgegenständen auf örtlicher Ebene nicht einmal besser gegeben als auf der Ebene von Region oder Land. Die Gemeinde kann in solchen Fällen zwar über Abweichungen von Vorschlägen der Fachbehörde in der Abwägung mit anderen, insbesondere örtlichen, Belangen entscheiden; sie kann aber keinen eigenen Beitrag zum Sachverhalt aus dessen näherer Erkundung leisten. Es kommt bei entsprechenden Inhalten auf den konkreter arbeitenden Planungsebenen kein besseres Wissen über den Planungsgegenstand dazu.

Die Existenz der Effekte von „Kartenkonvergenz“ und „Planbestätigung“ ist trivial. So auch das Ergebnis: Pläne der Raumplanung, die trotz erheblicher Maßstabsunterschiede immer ähnlichere räumliche Festlegungen zeigen. Weniger trivial ist die Frage, ob sich daraus Folgerungen für die Arbeitsweise der Planungsebenen ergeben sollten. Unter 2. werden Schlussfolgerungen vorgeschlagen.

1.4 Probleme des Zugangs zu den Plänen der Raumplanung

Einer weiteren Aufgabe sollte im gleichen Zuge Rechnung getragen werden, nämlich dem Problem des Zugangs zu den Plänen der Raumplanung.

Für die Bürgerin und den Bürger ergibt sich i. d. R. ein nicht unerheblicher und in seiner Erheblichkeit oft nicht vorhersehbarer Aufwand, wenn er das Interesse hat, die Planungen für einen bestimmten Raum einzusehen. Der Flächennutzungsplan der Gemeinde existiert oftmals nur als Unikat oder in kleiner (vergriffener) Auflage. Ablichtungen werden unwillig gefertigt und kosten dem Bürger Gebühren. Der Regionalplan ist aufgrund der in den Bundesländern umfassenderen Veröffentlichungspflichten prinzipiell besser zugänglich, dafür aber häufig nur in einer entfernter gelegenen Planungsstelle vorhanden. Die Kosten für das Druckstück mit Karte sind oft nicht unerheblich.

Dabei gewöhnen sich die Menschen im Umgang mit dem Internet immer mehr daran, dass ihnen Informationen mit Raumbezug leicht erschließbar und kostenfrei auf dem eigenen Bildschirm zur Verfügung stehen. Hier baut sich eine Erwartungshaltung auf, die auf Befriedigung drängt. Viele Planungsstellen tragen dem

heute bereits Rechnung. Gemeinden wählen im Beteiligungsverfahren für Pläne der Bauleitplanung mehr und mehr das Internet als „ortsübliche Bekanntmachung“. Die Erarbeitung der Pläne erfolgt inzwischen fast ausschließlich unter Verwendung von Geografischen Informationssystemen (GIS), sei es in der Planungsstelle selbst oder – inzwischen häufiger – in einem Büro, das die Arbeiten im Auftrag erledigt. Pläne werden nach und nach flächendeckend in GIS-Konventionen digital vorliegen. Es kommt nun darauf an, aus der internen Verfügbarkeit ein Informationsangebot für die Öffentlichkeit zu machen.

Aus der digitalen Bündelung mehrerer Planungsebenen könnte ein noch größerer Nutzen gezogen werden. Dieses soll im Folgenden dargestellt werden.

2 Ausformung des Konzepts „Ein Raum – ein Plan“

2.1 Nichtredundantes Plänesystem

Ich schlage eine zentrale Folgerung vor: Die Raumplanung sollte in ihren flächendeckenden Formen künftig nur noch aus *einem* nichtredundanten Plänesystem bestehen, das von allen Planungsebenen als Arbeits- und Beschlussgrundlage verwendet wird. Die zweckmäßige Aggregatform der Inhalte wäre dafür die Speicherung von Gebietskoordinaten und Gebietseigenschaften in Geografischen Informationssystemen (GIS).

Es wurde m.E. bisher versäumt, weitergehende Folgerungen aus den technischen Möglichkeiten der GIS-Systeme für die Raumplanung zu ziehen. Die bisherigen Anwendungen beschränken sich auf die umständliche und aus heutiger Sicht unwirtschaftliche Parallelpräsentation farbiger Pläne: analog auf Papier *und* digital auf CD bzw. im Internet.

Derzeit wächst eine Generation von Menschen heran, die in Karten und Luftbildern im Internet navigieren kann: zooming, panning und scrolling werden spielerisch verwendet. Ähnliches gilt für die Leichtigkeit im Umgang mit Texten, die aufeinander bezogen sind: textliche Querverweise werden über Hypertext per Mausklick erschlossen. Die Raumplanung sollte deshalb diese Umfeldbedingungen für eine bessere und verständlichere Aufbereitung ihrer Ergebnisse nutzen und auch die möglichen verfahrenstechnischen Schlussfolgerungen daraus ziehen.

Die Idee „Ein Raum – ein Plan“ steht in Beziehung zu den Bemühungen um den „schlanken Plan“ in der überörtlichen Planung. Sie reichen von der Reduzierung der Inhalte, ein konsequentes Beispiel für diese Umsetzung bietet die Region Westpfalz (Weick 2004),

bis zu alternativen Vorschlägen zur Einsparung einer Planungsstufe oder zum redundanzfreien Zusammenwirken der Planungsebenen mit den Fachplanungen (Fürst/Peithmann 1999: 381 ff.). Sie manifestiert sich partiell im Instrument „Regionaler Flächennutzungsplan“ gem. § 9 ROG und als „Gemeinsamer Flächennutzungsplan“ gem. § 204 BauGB. Diese Planarten fassen zwei angrenzende Planungsebenen zusammen: Regionalplan und Flächennutzungsplan. Das Konstrukt greift viele der hier angesprochenen Defizite des Nebeneinanders der Planungsebenen auf.¹ Der gemeinsame Plan wird dort allerdings unter Voraussetzungen gestellt, die eine sehr restriktive Anwendung zur Folge haben: Insbesondere die Delegation von Planungsbefugnissen weg von der Gemeindeebene und das Erfordernis einer doppelten Beschlussfassung der Entscheidungsträger auf den Ebenen der Gemeinden und der Regionen hat diesem Instrument bisher den Durchbruch verwehrt. Das Land Nordrhein-Westfalen hat sein Landesplanungsgesetz (2005) novelliert und konkrete Regelungen für den Regionalen Flächennutzungsplan geschaffen (§§ 24 und 25), woraus sich sechs Städte im Kern des Ruhrgebiets zwecks Erarbeitung eines Regionalen Flächennutzungsplans zur „Städteregion Ruhr“ zusammengeschlossen haben. Die Evaluation dieses Versuchs durch Greiving u. a. (2008) deckt jedoch gravierende Mängel auf. Es ist somit nicht zu erwarten, dass sich durch dieses Beispiel Nachahmer herausgefordert fühlen.

Der Vorschlag „Ein Raum – ein Plan“ umgeht die Schwierigkeiten des „Regionalen Flächennutzungsplans“. Er beansprucht nicht, ein einziges Plandokument zu sein, sondern ist als Zusammenschau von sich im selben Raum überlagernden Plänen konzipiert. Hierbei handelt es sich um drei, bei Einbeziehung des Bundes um vier, Planebenen.

Die Zusammenführung in einem Plänesystem bedeutet nicht, dass die Verantwortungen der Planungsebenen für ihre jeweiligen Inhalte aufgehoben oder vermischt würden. Im Modell „Ein Raum – ein Plan“ bleiben die Planungsträger auf ihrer Stufe der Planungshierarchie uneingeschränkt verantwortlich. Sie regulieren jeweils nur den in ihrer Verantwortung liegenden Set von Nutzungsfestlegungen oder Nutzungsbindungen. In der Technik Geographischer Informationssysteme sind ihnen „Ebenen“ (engl. „Layer“) zugeordnet. Das bedeutet: Die einzelnen Planinhalte werden in einer gemeinsamen Datenbasis über Attribute danach unterschieden, welche Planungsebene die Ausweisung verantwortet. Über diese Attribute können selektiv Karten dargestellt werden, in denen die originären Planungsvorgaben einer spezifischen Planungsebene dargestellt sind. Jede Planungsebene kann darüber den von ihr zu

verantwortenden Planinhalt jederzeit extrahieren.

Auch das Planverfahren und darin die Modalitäten der Beteiligung können unverändert bleiben. Der Vorteil für die Beteiligten besteht darin, dass die zu interpretierenden Planinhalte im Bezug zu den Inhalten der angrenzenden Planungsebenen gesehen werden können. Ein Gemeinderatsmitglied kann z. B. die Projektion von Inhalten im Regionalplan auf den Flächennutzungsplan der eigenen Gemeinde unmittelbar nachvollziehen.

2.2 Vervollständigung der Informationen über planerische Bindungen

Ergebnisse von Fachplanungen mit Verordnungsscharakter und von Planfeststellungen, also solche Planungsergebnisse, die die Bindungswirkung von Plänen der Raumordnung bzw. der Bauleitplanung i. d. R. übertreffen, können automatisch, d.h. ohne expliziten politischen Beschluss, „eingepflegt“ werden.² Damit ließe sich eine ganz wesentliche Informationslücke schließen, die bisher nur mit dem Raumordnungskataster überbrückt wird.

2.3 Maßstabsunabhängigkeit

Maßstabgebend sind die Flächennutzungspläne der Gemeinden mit den Vorgaben zur Darstellung nach der Baunutzungsverordnung. Auf der Gemeindeebene wird das Plangebiet im größten Maßstab flächendeckender Pläne abgebildet, i. d. R. 1 : 10 000. Die Aussagen der höherstufigen Pläne nähern sich diesem Maßstab so weit wie möglich an. Da sie in ihren gebietlichen Ausprägungen in der Raumordnung als Vorrang- und Vorbehaltsgebiete meist keine Nutzungskategorien, sondern Nutzungsvoraussetzungen bzw. Nutzungsbedingungen darstellen, sind sie grafisch überlagerbar. Üblicherweise werden sie als Schraffuren oder Randsignaturen dargestellt.

Der Maßstab 1 : 10 000 ist dabei lediglich eine Orientierung. In geographischen Informationssystemen werden Koordinaten maßstabsfrei gespeichert, stets in der am genauesten verfügbaren Version. Maßstäbe können bei der Betrachtung variabel gewählt werden. Somit sind Überprüfungen von Verortungen im Detail aber auch Überblicksdarstellungen, die eine ganze Region auf Bildschirmgröße schrumpfen lassen, möglich. Zur Wahrung der Übersichtlichkeit können für diese Zoomvorgänge Regeln verwendet werden, nach denen zu detaillierte Informationen grafisch aufgebläht (Trassen) oder ausgeblendet (Flächen) werden.

Der Einwand, dass Festlegungen im Maßstab des Landes oder der Region in jeweils eigenen Maßstäben (1 : 500 000 bzw. 1 : 50 000) zu treffen und damit die kartenbedingten Generalisierungen als Unschärfen hinzunehmen seien, es also beim Übergang in den Maßstab des Flächennutzungsplans (1 : 10 000) zwangsläufig zu Unschärfen und zu Konkretisierungsbedarf kommen müsse, erscheint nicht stichhaltig. Die Informationen zu den Planungsgegenständen, die in übergeordnete Pläne aufgenommen werden, liegen als Inputs im Erarbeitungsprozess in aller Regel grundstücksscharf vor, sie werden erst durch ihre Abbildung in den o. a. kleinen Maßstäben ungenau. Das Modell „Ein Raum – ein Plan“ vermeidet diese Informationsverluste.

Der Entzug des ebenenspezifischen Maßstabs dürfte die Entscheidungsträger, die den Gegenstand ihrer Entscheidung gern in einem eigenständigen Dokument ausgedruckt sehen möchten, nur vorübergehend stören. Der Vorteil, den Abgleich des eigenen Plans mit den angrenzenden Planungsebenen synoptisch vornehmen zu können, entschädigt reichlich.

2.4 Vereinheitlichung und Vereinfachung der Plankategorien

Die Planinhalte werden ihrer Art nach zusammengeführt und vereinfacht. Die Kategorien des ROG für die Raumordnung und die Kategorien des BauGB für den Flächennutzungsplan können vereinheitlicht werden. Abbildung 2 zeigt dazu einen Vorschlag. Die Gliederung ist nach der Wirksamkeit der Inhalte und ihrer Bedeutung für Entscheidungs- und Abwägungsprozesse ausgerichtet, also outputorientiert, und damit zugleich auf Verständlichkeit ausgerichtet.

Wie könnten die Inhalte geordnet werden? Ich schlage zwei übergeordnete Gruppen vor: „Planinhalte“, der eigentliche Plan, der Anpassungspflichten auslöst, und „Planungsinformationen“, die für die Arbeit am Plan und seine ergänzende oder vertiefende Interpretation wesentlich sind.

Die „Planinhalte“ teilen sich in zwei Gruppen auf:

- „Nutzungsziele“: Hier werden diejenigen Nutzungen dargestellt, die im Hinblick auf den Umgang des Eigentümers/Nutzers mit der Fläche als die anzustrebende ausgeübte Nutzung anzusehen sind. Sie können flächendeckend analog zur Nutzungsartendifferenzierung des § 5 BauGB gegliedert sein.
- „Nutzungsbedingungen“: Diese bestimmen notwendige Voraussetzungen bzw. Schranken dafür, wie die gemäß den Nutzungszielen zulässige Nutzung auszuüben ist. Hierzu gehören die Vorranggebiete der Raumordnung und die nachrichtlich zu überneh-

menden Ergebnisse von Fachplanungen mit Verordnungscharakter. Dabei könnte eine Automatik implementiert werden: Vorranggebiete, deren Zwecke durch Rechtsverordnung konkretisiert wurden, werden durch die in der jeweiligen Verordnung abgegrenzten Gebiete ohne weitere förmliche Befassung des Entscheidungsträgers ersetzt.³

Diese Planinhalte sind, soweit sie nicht aus der o. a. Automatik resultieren, Gegenstand der Abstimmung durch die jeweiligen Entscheidungsträger, wobei diese wie bisher über die von ihnen zu verantwortenden Inhalte entscheiden. Die Synopse der Pläne soll keine Redundanzen aufweisen. Die Gemeinde hätte „in letzter Instanz“ zur Flächendeckung zu komplettieren.

Zwei weitere Gruppen sollen diejenigen Informationen enthalten, die für die Planerarbeitung und ergänzende Interpretation relevant sind („Planungsinformationen“):

- Eine Gruppe, die als „abwägungsrelevante Informationen“ zu bezeichnen wäre. Hierher gehören alle für die Raumnutzung relevanten Ergebnisse von Fachplanungen, die aus sich heraus nicht verbindlich sind, aber für Entscheidungen zum Plan bekannt sein müssen: z. B. die Pläne der Landschaftsplanung, der Abfallwirtschaftsplanung, der Schallimmissions- und der Lärminderungsplan, die Luftreinhaltepläne und die Bewirtschaftungspläne für Gewässer nach der Wasserrahmenrichtlinie, kurz: alle die Pläne und Materialien, die in den §§ 1a BauGB und § 7 (3) ROG aufgeführt bzw. damit gemeint sind.

Hierzu können als Vereinfachung auch die „Vorbehaltsgebiete“ nach § 7 (4) 2. ROG genommen werden. Diese stellen besondere, vom Entscheidungsträger ausgewählte Abwägungsinformationen für konkretere planerische Entscheidungen dar. Ob es neben den vorgenannten berücksichtigungspflichtigen Materialien noch der „Vorbehaltsgebiete“ zur *besonderen* Berücksichtigung bedarf, stelle ich in Frage. Die Erfahrung mit Genehmigungsverfahren zeigt, dass Vorbehaltsgebiete vergleichsweise leicht „überwunden“ werden können, wenn dieses politisch gewünscht wird. Berücksichtigt man, dass die Abwägungsprozesse mit den Vorschriften zur Strategischen Umweltprüfung (SUP) deutlich angereichert worden sind, dann ist die Gefahr gering, dass Belange, die in die Abwägung eingestellt werden müssen, ungeprüft auf der Strecke bleiben. Zieht man darüber hinaus in Betracht, dass die Vorbehaltsgebiete in der Praxis weithin in Übernahmen der zuvor erwähnten Fachpläne bestehen, dann ist es – auch aus Gründen der Vereinfachung – naheliegend, die Vorbehaltsgebiete als gesonderte Kategorie aufzugeben. Der Verweis des Gesetzgebers auf die Verpflichtung zur

Berücksichtigung sämtlicher fachlicher raumqualifizierender Erkenntnisse, wie in § 1a BauGB, reicht m.E. als überprüfungsfähiger Auftrag aus. Dazu ergänze ich die Erfahrung, dass „Vorbehaltsgebiete“ in der Beteiligung zum und in der Entscheidung über den Plan meist nur eine Nebenrolle spielen.

Die unter „abwägungsrelevant“ genannten Inhalte müssen nicht integrierter Bestandteil des Planinformationssystems sein, das würde dessen Umfang möglicherweise sprengen. Sie sollen aber aus dem Planinformationssystem durch Verweis/Link erschlossen werden. Es liegt nahe, hier die Verweisstruktur des *Umweltdatenkatalogs*⁴ zu übernehmen.

- Eine letzte Gruppe enthält „Nutzungsoptionen“. Hierfür dürfen privilegierte Rechtspersonen⁵ Ansprüche an zukünftige Planinhalte anmelden, für die sie Berücksichtigung bzw. Umsetzung wünschen. Für die Aufnahme in die Gruppe der Nutzungsoptionen reicht, wie bei Wünschen üblich, die Mitteilung an die Stelle, die das Informationssystem führt. Wünsche determinieren keine Vorentscheidungen, sie haben die Funktionen, dass latente Raumansprüche bei allen Überlegungen zur Raumnutzung bekannt sind. Der Anspruchsteller könnte mit seinen Wünschen im Verfahren der Planfortschreibung informatorisch vorrangig berücksichtigt werden,⁶ zum Beispiel in Form einer Vorabbeteiligung. Mit der Möglichkeit, Wünsche an die Planfortschreibung jederzeit melden zu können, würde dem Entscheidungsträger ein ständig aktuelles Bild der Gesamtheit der Raumansprüche zugänglich sein.

Für solche Nutzungen unter den Optionen, die sich aus übergeordneter Sicht gegenüber anderen Planungen präventiv durchsetzen sollen, könnte die entsprechende Option mit der Wirkung einer Veränderungssperre verbunden werden, hierfür wäre dann im Einzelfall ein Beschluss des politischen Entscheidungsträgers der zugeordneten Planungsebene erforderlich. Die Dauer der Veränderungssperre kann dem Gegenstand entsprechend ausgestaltet werden.

Mit der Gruppe „Nutzungsoptionen“ kann die Übernahme von Ergebnissen der Fachplanungen in die Raumplanung vorbereitet und ihrem Konkretisierungsgrad entsprechend gesteuert werden.

Abbildung 2 zeigt schematisch die Gliederung der Inhalte und die Zuweisung von Planinhalten aus den Sphären Raumordnung und Bauleitplanung sowie den übrigen relevanten Bereichen in das vorgeschlagene Pläneinformationssystem. Die Vereinfachungen gegenüber dem bisherigen System und der Gewinn an Übersichtlichkeit werden deutlich.

Abbildung 2
Pläneinformationssystem

	Gruppen der Inhalte	Zuordnung zum ROG	Zuordnung zum BauGB	Zuordnung zu sonstigen Quellen
(abgestimmte) Planinhalte	Nutzungs-Ziele	Vorrangstandorte und Vorranggebiete als Konkretisierungen der Ziele zur Raumstruktur nach § 7 (2) § 7 (3) Festlegungen Dritter § 7 (2) Kompensationsflächen	Flächenkategorien des § 5 (2) und im Siedlungsbereich Flächenkategorien der §§ 1 bis 11 der BauNVO § 5 (4) Planungen und sonstige Nutzungsregelungen § 1a (3) Kompensationsflächen	Ergebnisse von Planfeststellungen
	Nutzungs-Bedingungen	§ 7 (4) 1. Vorranggebiete	§ 5 (4) Planungen und sonstige Nutzungsregelungen	Gebietsbezogene Verordnungen nach Fachrecht – WSG-VO – NSG-VO – Überschwemm.-Geb. – Denkmalbereiche
Planungs-informationen	abwägungs-relevante Informationen	§ 7 (4) 2. Vorbehaltsgebiete	§ 5 (3) Kennzeichnungen: – Sicherungsmaßnahmen gegen Naturgewalten, – Bergbauggebiete, – belastete Gebiete für Bebauung	Ergebnisse von Vorverfahren zu Vorhaben: Ergebnisse von – Raumordnungsverfahren, – Linienbestimmungsverfahren, – Gutachten
		§ 7 (3) Festlegungen Dritter	§ 1a (2) umweltschützende Belange	unverbindliche Fachpläne – Lärminderungsplan – Luftreinhalteplan – Landschaftsplan – Landschaftsrahmenplan – Agrarstrukturelle Vorplanung – Forstlicher Rahmenplan – Bewirtschaftungspläne nach der WRRL – Abfallwirtschaftspläne
	Nutzungs-Optionen			alle Absichten , die aus der Sicht bestimmter Akteure (insb. Fachplanungen) künftig Planinhalt sein sollen

2.5 Verstetigung der Raumplanung

Die papierfreie Haltung von Planinhalten erlaubt die Änderung von Plänen, auch in Details, ohne dass dadurch die Kosten einer Neuveröffentlichung in gedruckter Form entstehen. Durch die Attributierung von Änderungsdaten zu Planinhalten kann zudem die Aktualität jedes Inhalts eines Plans überprüft werden oder Suchkriterium sein. Frühere Planzustände können über eine History-Funktion rekonstruiert werden.

Eine Verstetigung der Raumplanung böte die Möglichkeit, das Raumordnungsverfahren zu einem allgemeinen Verfahren für die inkrementelle Änderung von Raumordnungsplänen zu entwickeln. Damit ließe sich das derzeit bestehende Missverhältnis zwischen dem Aufwand für Sachverhaltsermittlung und Beteiligung auf der einen Seite und der Qualifizierung des Ergebnisses als eine unverbindliche Behördenentscheidung

andererseits aufheben. Der hohe Aufwand für die Durchführung des Raumordnungsverfahrens sollte mit einem parlamentarischen Planänderungsbeschluss und der damit verbundenen Durchsetzungskraft honoriert werden.

3 Vorteile des Konzepts „Ein Raum – ein Plan“

Im Folgenden werden positive Wirkungen beschrieben, die bei einer Zusammenführung der Ergebnisse sämtlicher Planungsebenen in einem Planwerk erzielt werden können.

3.1 Kommunikation und Information über Planinhalte

Vereinfacht werden Kommunikation und Information im Verhältnis der planarbeitenden Stelle zu Beteiligten

ten und Planadressaten. Das BauGB ermöglicht seit 2005 die Beteiligung der Träger Öffentlicher Belange über das Medium Internet. Warum sollte man nicht generell „Barrierefreiheit“ in der Raumplanung anstreben? Die Öffentlichkeit hat bereits heute über das Internet, auch wenn nicht jeder Anschluss oder Anwendungserfahrung hat, einen weitaus leichteren Zugang zu Plänen als über die bisher für hinreichend bürgerfreundlich gehaltene öffentliche Auslegung zu den Bürozeiten der dazu benannten Dienststellen.

Die interessierte Öffentlichkeit könnte sich anhand eines einzigen Dokuments über die Gesamtheit der Widmungen und Nutzungsbedingungen in einem Teilraum informieren. Die Gebietskörperschaften stellen ihre Pläne bereits heute nach und nach ins Netz. Neben der simultanen Erschließung der Inhalte der Planungsebenen in der Plankarte können die zugehörigen textlichen Ziele und Erläuterungen durch Mausklick erschlossen werden. Innerhalb der Texte kann die Verwendung des Hypertext-Formats (HTML) die nötigen Verweisungen auf die anderen Planungsebenen leisten.

3.2 Schließung der Außenbereichslücke

Durch die Zusammenführung von Regionalplan und Flächennutzungsplan würde die oft kritisierte „Außenbereichslücke“ des Flächennutzungsplans tendenziell geschlossen. Die *Bauleitplanung* der Gemeinden konzentriert sich vornehmlich auf den Innenbereich. Das liegt unter anderem daran, dass mit der gemeindlichen Raumplanung nach wie vor überwiegend *Baufachleute* im *Bauamt* beschäftigt werden. Es liegt auch daran, dass zur Zeit der Entstehung des Bundesbaugesetzes eine derart massive Inanspruchnahme des Außenbereichs, wie sie heute zu beobachten ist, nicht absehbar war. Damals sollte die Möglichkeit, den Außenbereich undifferenziert darzustellen, die Gemeinden entlasten. Es ist deshalb bisher überwiegend die Aufgabe der übergeordneten Raumplanung, die Entwicklung des „Restraums Außenbereich“ zu ordnen. Das gilt speziell für Niedersachsen, wo es der Regionalplanung weitgehend untersagt ist, die Siedlungsentwicklung der Gemeinden zu steuern. Ein Ende der Vernachlässigung dieses Restraums ist schon mit Rücksicht auf die Diskussion um mehr Nachhaltigkeit in der Raumplanung geboten.

3.3 Plansynchronisation

Der Zeitpunkt für die Plananpassung liegt in den meisten Fällen im Ermessen der anpassungspflichtigen Körperschaft. So kann es vorkommen, dass über län-

gere Zeiträume Ziele auf übergeordneten Planungsebenen verbindlich sind, die von den nachgeordneten Ebenen noch nicht übernommen wurden. Zum Teil wird die Umsetzung unerwünschter Vorgaben durch nachgeordnete Planungsebenen willentlich verzögert. Die damit verbundenen Informationslücken wären im Modell „Ein Raum – ein Plan“ nicht mehr möglich.

Die Aktualität von Regionalplänen und Flächennutzungsplänen ist bisher defizitär. Das zeigen die Karten über den Stand der Regionalplanung in den Raumordnungsberichten der Bundesregierung und die Untersuchung der Flächennutzungsplanung von Bunzel/Meier (1996: 68 ff.).

Worin liegen weitere Vorteile einer inhaltlichen Vereinfachung und Harmonisierung zwischen den Planwerken von Raumordnung und Bauleitplanung? Dieses wird im Folgenden erläutert.

3.4 Verzicht auf unzweckmäßige Planinhalte

Mit der Vereinfachung des Planungssystems sollten Regulierungsmöglichkeiten aufgegeben werden, die sich unter rationaler Betrachtung nicht bewährt haben. Dazu zwei Vorschläge:

- Von den Kategorien des § 7 (4) ROG werden die „Eignungsgebiete“ für entbehrlich gehalten. Diese Gebietskategorie stellt aufgrund ihrer räumlichen Unschärfe und der schwierigen Bedingungen ihrer Anwendung in der Praxis eine Verlegenheitslösung dar, die in dem hier postulierten allgemein konkreten Plan keine Rechtfertigung mehr hat.
- Die Zwecke, die mit der Ausweisung von „Eignungsgebieten“ erfüllt werden sollen, nämlich Genehmigungsansprüche für „sperrige Nutzungen“ (Weyl), für die konkrete Standortvorschläge nicht konsensfähig sind, wenigstens auf bestimmte Areale zu reduzieren, ergeben sich aus der unglücklichen Konstruktion des § 35 (1) bis (3) BauGB. Dieser Paragraph ist planungsfeindlich und nicht zukunftsfähig, weil er Genehmigungen auch dort legitimiert, wo nicht geplant, d.h. nicht vorausschauend nachgedacht und politisch verantwortet wurde. Das ist hinnehmbar, soweit es um Nutzungsdetails (Umnutzung, Erweiterung, untergeordnete Anlagenteile u.ä., das Gebiet des Absatz 4 des § 35) geht, aber nicht, wenn darüber landschafts- und umweltbelastende Nutzungen am Plan vorbei in die Landschaft gebracht werden können. § 35 reduziert die Planungshoheit der Gemeinde im Außenbereich auf die Befugnisse von privilegierten Beteiligten im Genehmigungsverfahren. Das BauGB repräsentiert hier bis heute das Planungsverständnis der 50er/60er Jahre, als der Außenbereich funktional nicht durchdrungen war

und die Gemeinden von der Aufgabe einer umfassenden Planung entlastet werden sollten. Damals konnte man offenbar nicht vorhersehen, wie stark sich Nutzungskonflikte im Freiraum zuspitzen können und wie endlich seine Belastbarkeit ist.

3.5 Transparenz von Verantwortung

Die von der jeweiligen Planungsebene zu verantwortenden Planinhalte und damit die Qualität „übergeordneter Belang“ sowie – in dualer Beziehung – der Freiraum für die Ausübung der kommunalen Planungshoheit werden durch die Möglichkeit der Synopse deutlicher als bisher. Durch Attributierung der Inhalte im Geografischen Informationssystem, die von jedem Betrachter des Plans jederzeit eingesehen werden kann, oder durch Ausblenden von Ebenen, lassen sich die Verantwortlichkeiten ablesen.

3.6 Das Raumordnungskataster erübrigt sich

Die im System „Ein Raum – ein Plan“ enthaltenen Informationen umfassen alles, was bisher Inhalt der Raumordnungskataster in den Bundesländern ist. Dieses Instrument könnte also entfallen.

4 Chancen für die Umsetzung

4.1 Stand der Technik

Derzeit ist eine Kumulation von Initiativen im Bereich von GIS-Datensystemen und deren Kompatibilität zu verzeichnen. Die Ergebnisse bedeuten einen großen Schritt vorwärts bei der Erschließung und dem Austausch von Geodaten durch das Internet.

Bund und Länder haben eine forcierte Umsetzung von Projekten der Datenverarbeitung durch die öffentlichen Hände mit der Initiative „Deutschland online“ (DO) beschlossen. Darin wurde die Geo-Daten-Initiative (GDI) installiert, die den Schwerpunkt auf die Zugänglichkeit und die Austauschbarkeit von raumbezogenen Daten mit Koordinatenbezug legt. Als Ergebnis daraus hat die Arbeitsgruppe XPlanung mit Unterstützung durch das Forschungszentrum Karlsruhe den Standard XPlan GML für die Speicherung von Planinhalten der Bauleitplanung entwickelt (GDI-DE Arbeitskreis 2007). Der Standard umfasst die Darstellung der Planinhalte nach der Baunutzungsverordnung und der Planzeichenverordnung. Die Übertragung auf die Ebene der Regionalplanung ist in Arbeit.

Parallel dazu forciert die EU die Verfügbarkeit von Daten, die bisher nur auf Papier vorliegen, in digitaler Form. Mit der Richtlinie INSPIRE (2007) verpflichtet sie

die Mitgliedsstaaten, Geodaten mit Bezug zum Bereich Umweltschutz in digitaler Form in europaweit kompatibler Form zugänglich zu machen. Die Richtlinie ordnet an, dass die Mitgliedsstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung ihrer Anforderungen bis zum 15.05.2009 beschließen.

Die technischen Voraussetzungen im Bereich GIS und IUK für die Umsetzung des Konzepts „Ein Raum – ein Plan“ sind soweit vorbereitet, dass das Konzept in die Praxis umgesetzt werden kann. Das schließt auch die Möglichkeit ein, die Daten zu den Plänen auf verschiedene Server, z.B. bei den verantwortlichen Planungsträgern, zu verteilen und nur bei Abfrage online zusammenzuführen.

4.2 Rechtliche Voraussetzungen

Die Tatsache, dass die Pläne der politischen Planungsebenen im System „Ein Raum – ein Plan“ eigenständig bleiben und lediglich optisch verschnitten werden bzw. eine Verweisstruktur zwischen den Texten erhalten, bedeutet, dass Gesetzesänderungen für seine Umsetzung nicht erforderlich sind. Der Bezug auf die Baunutzungsverordnung als Basis für die Plandarstellung unterstützt die Umsetzbarkeit des Reformvorschlags. Die Vorschläge zur Vereinfachung unter 3.4 sind nicht zwingend für die Realisierung.

Ein Hindernis für die Umsetzung bei geltender Gesetzeslage kann in der Bereitschaft der Planungsträger zur Mitwirkung liegen. Bei allen Komfortverbesserungen und späteren Einsparungsmöglichkeiten bedeutet die Lieferung konform digitalisierter Pläne, nach einer Neuaufstellung oder durch nachträgliche Digitalisierung, zunächst einen Mehraufwand. Vieles spricht deshalb dafür, das System nach und nach im Rahmen der Umstellungen auf digitale Planerstellung zu füllen. Je mehr Interesse bei allen Beteiligten an der Nutzung der o.a. Vorteile besteht, desto größer dürfte der Druck auf die Politik werden, in das System einzusparen.

Die Bundesländer können für ihren eigenen Plan und für ihre Regionalpläne Vorgaben per Landesplanungsgesetz beschließen, die die Mitwirkung sicherstellen. Sollte darin ein Konflikt mit dem Bundesgesetz gesehen werden, wären die Länder nach Art. 72 (3) GG nunmehr frei, davon abzuweichen.

4.3 Voraussetzungen im Land Niedersachsen

Das Land Niedersachsen wäre für eine Reform in der hier geschilderten Richtung aus folgenden Gründen prädestiniert:

- die Raumordnung dieses Landes hat die Steuerung über detailscharfe Vorranggebiete am frühesten aufgenommen und mit am weitesten vorangetrieben,
- in Niedersachsen sind die Ziele der Raumordnung nicht flächendeckend, so gilt also im Ansatz bereits das Prinzip der räumlichen Teilverantwortung der Planungsebenen für den Planinhalt, und
- die Landesregierung zeigt besonderes Interesse an Rationalisierungseffekten im Aufgabenbereich Raumordnung.

Der Vorschlag „Ein Raum – ein Plan“ verbindet Reduzierungen des Umfangs der Planwerke und des Arbeitsaufwandes für ihre Erstellung mit Klarheit und Effektivität der Steuerung der räumlichen Ordnung. Er sollte in die „politische Landschaft“ passen.

Anmerkungen

- (1)
Befürwortende Darstellung in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL, 2000).
- (2)
Eine umfassende Auseinandersetzung hierzu liefert Klärle (2001).
- (3)
Ein ähnliches Verständnis von dieser Automatik zeigt sich bei der Fortschreibung des Landes- Raumordnungsprogramms des Landes Niedersachsen im Jahr 2007. Im fortgeschriebenen Programm sind diejenigen Vorranggebiete für den Trinkwasserschutz nicht mehr dargestellt, für die auf der Basis des vorausgehenden Programms Wasserschutzgebiete durch Verordnung festgestellt worden sind.
- (4)
„Der Umweltdatenkatalog (UDK) ist ein Informationssystem zum Nachweis von Umweltinformationen der öffentlichen Verwaltungen. (...) (Metadaten-Informationssystem). (...) Seit 1996 beruht die Weiterentwicklung und die Einführung des UDK auf einer zwischen dem BMU und derzeit fünfzehn Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarung.“ (http://www.bmu.de/umweltinformation/der_umweltdatenkatalog/doc/2177.php, 28.08.2007)
- (5)
Mit „privilegierte Rechtspersonen“ ist gemeint, dass die Formulierung von Nutzungsoptionen nicht jedermann offen stehen soll. Über den Kreis der Rechtspersonen wäre nachzudenken. Es bieten sich an: Staatliche Stellen, Kommunen, die Industrie- und Handelskammern, Gewerkschaften, Umweltverbände, Landschaftsverbände/Landschaften u. ä.
- (6)
Die Aufgabe der Gruppe „Nutzungsoptionen“ entspricht etwa der des „Planungsmelders“, der als Transparentfolie zum traditionellen Raumordnungskataster in Niedersachsen geführt wurde. Die laufende Sammlung der Nutzungsoptionen kann das gesonderte Verfahren der „Bekanntgabe der allgemeinen Planungsabsichten“ nach § 8 Niedersächsisches Raumordnungsgesetz überflüssig machen.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2000): Regionaler Flächennutzungsplan. Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte 213.
- Bunzel, A; Meyer, U. (1996): Die Flächennutzungsplanung. Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis. Berlin. = Beiträge des difu zur Stadtforschung 20.
- Ernst, W.; Suderow, W. (1976): Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile. Rechtsgutachten für den Niedersächsischen Minister des Innern, Hannover.
- Fürst, D.; Peithmann, O. (1999): Schlanker Regionalplan – ein neuer Weg? Bonn, S. 377–385. = Raumforschung und Raumordnung 57/6.
- GDI-DE Arbeitskreis „XPlanung“ (2007): Modellprojekt „XPlanung“. Abschlussbericht vom 20.03.2007.
- Gesetz zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes NRW vom 3. Mai 2005, GVBl. S. 430.
- Greiving, St. in Zusammenarbeit mit David, C.-H. und Blotevogel, H.-H. (2008): Evaluierung des Planungsinstruments Regionaler Flächennutzungsplan (RFNP) – durchgeführt am Vorentwurf des RFNP der Regionalen Planungsgemeinschaft „Städteregion Ruhr“ im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen. Dortmund.
- Klärle, M. (2001): Prozessorientierung der kommunalen Flächennutzungsplanung mittels GIS-gestütztem Informationsmanagement. Vechta. = Dissertation.
- Peithmann, O. (2000): Kritik am Planungssystem aus planerischer Sicht. In: Fürst, D.; Müller, B. (Hrsg.): Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft. Dresden, S. 31–43. = IÖR-Schriften 33.
- Peithmann, O. (1986): Krise der Regionalplanung, Ursachstruktur und Lösungsansätze. Dortmund. = Dissertation.
- Richtlinie 2007/2/EG des europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE) vom 14. März 2007. Amtsblatt der Europäischen Union L 108/9 25.4.2007.
- Weick, T. (2004): Der schlanke Regionalplan – ein Werkstattbericht aus der Region Westpfalz, In: Region Hannover (Hrsg.): Beiträge zur Regionalen Entwicklung. Heft Nr. 101, Hannover, S. 51–62.
- Prof. Dr.-Ing. Ortwin Peithmann
Institut für Biologie und Umweltwissenschaften
Universität Oldenburg
Postfach
26111 Oldenburg
E-Mail: ortwin.peithmann@uni-oldenburg.de