

**Landnutzungskarten
– Neuer Kartentyp oder täglich' Brot?**

Anmerkungen zu:

„Landnutzungskarten – Ein Versuch zur Darstellung der
Flächenbeanspruchung“, von *Jens-Dieter Becker-Platen* u. a.

In: *Raumforschung und Raumordnung* 44 (1986), H. 6, S. 217–234

Ziel der genannten Abhandlung – so die Autoren in der Kurzfassung – ist es „darzustellen, welche Flächennutzungen mit den Ansprüchen der Rohstoffwirtschaft konkurrieren, d.h. welche Flächen einer Region wegen anderer Nutzungszuweisungen nicht oder nur eingeschränkt für die Rohstoffsicherung zur Verfügung stehen“ (S. 217). Vorrangiges Erkenntnisinteresse ist dabei die Klärung der Frage, „in welche *nicht verplanten* Höffigkeitsgebiete die Prospektion auf oberflächennahe Rohstoffe zu lenken ist“ (S. 219), um die vorhandenen knappen Mittel so einzusetzen, „daß oberflächennahe Rohstoffe möglichst in Gebieten erkundet und gegebenenfalls gesichert werden, die durch höherwertige konkurrierende Ansprüche *noch nicht belegt* sind“ (S. 233). Alles in allem geht es um die „*Analyse der Verfügbarkeit* von Flächen“ (S. 233),

um die Fragestellung also, „welche Flächen des Landes . . . für die Rohstoffwirtschaft gesichert werden“ können (S. 233). (Alle Hervorhebungen durch die Verfasser.) Als Verfahrensweg schlagen die Autoren die (EDV-gestützte) Erstellung von Landnutzungskarten vor, weil die Darstellung der unterschiedlichen Nutzungsansprüche an den Raum und der mit der Überlagerung verschiedener Nutzungsansprüche verbundenen Konflikte in den Werken der räumlichen Gesamtplanung (Raumplanung) insgesamt unbefriedigend sei. Dagegen solle ein Kartentyp entwickelt werden, der die Flächen mit sich überlagernden Nutzungsansprüchen schnell erkennen läßt.

Damit begeben sich *Becker-Platen* u. a. jedoch in einen Widerspruch: Denn schließt man die zweckfreie Erstellung von Landnutzungskarten aus, so stellt sich die Frage, was mit einer solchen – auch computererzeugten – Landnutzungskarte in der planerischen Praxis bezweckt werden soll. Geht man davon aus, daß Ziel des Handelns letztlich die raumplanerische Sicherung der Rohstofflagerstätten sein soll, so ist festzustellen, daß die Landnutzungskarte hierzu nicht das geeignete Mittel darstellt.

Denn wenn die Frage der Rohstoffsicherung nicht in den umfassenden Abwägungs- und Entscheidungsprozeß der Raumplanung einbezogen wird, bleibt die angestrebte „Analyse der Verfügbarkeit von Flächen“ beschränkt auf eine Strategie zur Konfliktminimierung ohne Berücksichtigung der sich wechselseitig beeinflussenden Nutzungsansprüche und deren Wertigkeit.

Diese Feststellung gewinnt dadurch an Bedeutung, daß im vorliegenden Fall zur Herausarbeitung „nicht verplanter, noch nicht belegter Flächen“ Werke der Raumplanung herangezogen wurden. Damit werden jedoch Wesen und Funktion gesamt-räumlicher Planung in ihr Gegenteil verkehrt: Pläne nicht als *Ergebnis* der Abwägung verschiedener Nutzungsansprüche unterschiedlicher Anspruchsintensität, sondern als (Teil-) Grundlage zur Lokalisierung eben dieser fachplanerischen Flächenansprüche, deren konzeptionelle Einbindung doch erst Aufgabe der Raumplanung ist. Man ist geneigt zu sagen: Planung paradox. Die Raumplanung hat sich der fachplanerischen Grundlagen zu bedienen – nicht aber umgekehrt. Da die Werke der räumlichen Gesamtplanung das Ergebnis eines oft langwierigen und komplizierten Abwägungs- und Entscheidungsprozesses darstellen, sind sie als Grundlage zunächst unabgestimmt erhobener fachplanerischer Nutzungsansprüche denkbar ungeeignet. Diese können allein bei den betroffenen Fachplanungen selbst erfragt werden.

Nur so ist auch die für die Autoren offenbar unerwartete Erkenntnis zu werten, daß fachplanerische Festsetzungen mit den entsprechenden raumplanerischen Ausweisungen nicht übereinstimmen (S. 229). Hier wurde augenscheinlich der grundlegende Tatbestand verkannt, daß zwischen der *fachplanerischen* Kategorie – um im Beispiel zu bleiben – „Lagerstätte“ und der *raumplanerischen* Kategorie „Rohstoffvorrangfläche“ kein Zusammenhang in Form etwa einer linearen Transformation besteht. Daß fachplanerische Festsetzungen und raumplanerische Ausweisungen nicht übereinstimmen, kann somit nicht überraschen.

Der „Umwandlung“ der fachplanerischen Kategorie in die raumplanerische Kategorie geht die gesamtplanerische Abwägung voraus; sie erfolgt letztlich über interdisziplinäre Aushandlungsprozesse unter Berücksichtigung aller erkennbaren Raumansprüche im Rahmen der jeweiligen räumlichen Entwicklungsvorstellungen. Hier darauf zu hoffen, daß der Preis Regelungs-

funktion übernehme (S. 219), hieße Planrationalität durch Marktrationalität zu ersetzen. Da fachplanerische Nutzungsansprüche, fachrechtliche Festsetzungen und landesplanerische Ausweisungen nicht übereinstimmen (können), erscheint es nicht unproblematisch, wenn diese völlig unterschiedlichen Kategorien bei der Erstellung der Landnutzungskarte einfach gegeneinander bewertet werden.

Die Landnutzungskarte soll auch Auskunft geben über die verschiedenen Gewichtungen der einzelnen Nutzungsansprüche (S. 226). Nun ist „Gewichtung“ ein Begriff aus dem weiten Problemfeld der planerischen Abwägung. Die Gewichtung einzelner Nutzungsansprüche – d. h. der Rang, der diesen in der Abwägung beigemessen wird – kann nur aus der *Gesamtschau aller Nutzungsansprüche* unter Berücksichtigung aller maßgeblichen Belange bestimmt werden. Dies macht das Wesen der Abwägung aus und ist in dem hier behandelten Zusammenhang ausschließlich Aufgabe der räumlichen Gesamtplanung. Eine Fachplanung wie die Rohstoffwirtschaft kann selbstverständlich konkurrierende Nutzungsansprüche im Hinblick auf die mögliche Durchsetzung ihrer eigenen Raumansprüche „gewichten“. Die auf einer solchen Gewichtung aufgebauten Landnutzungskarten können somit die fachplanerische Grundlage sein, auf der die Rohstoffsicherung ihre Raumansprüche in die räumliche Gesamtplanung einbringt; denn wie eine Fachplanung ihre Nutzungsansprüche ermittelt, liegt außerhalb der Kompetenz räumlicher Gesamtplanung. Als Instrument räumlicher Gesamtplanung aber ist die Landnutzungskarte, die bereits Bewertungen und Gewichtungen enthält und damit dem Auftrag der räumlichen Gesamtplanung vorgreift, nicht geeignet.

So mag denn die vorgestellte Landnutzungskarte für die fachplanerischen, internen Fragestellungen der Rohstoffsicherung nützlich sein. Für die Zwecke der räumlichen Gesamtplanung ist sie jedoch von geringem Wert. Die Ergebnisse der Untersuchung sind weitgehend nur von statistischem Interesse: Die Kenntnis, mit welchem Flächenanteil eine bestimmte „Anspruchskombination“ im Raum vertreten ist, hilft wenig weiter, wenn im konkreten Einzelfall über die raumplanerische Wertung eines bestimmten Rohstoffvorkommens zu entscheiden ist.

Voraussetzung für die Strukturierung der Planungs- und Entscheidungsprozesse sind allerdings Analyse- bzw. Konfliktkarten, die im Sinne der Autoren die Flächen mit Überlagerungen der verschiedenen Nutzungen unterschiedlicher Anspruchsintensitäten aufzeigen. Hier nun einen „neuen Kartentyp“ (S. 219) zu vermuten, läßt Kenntnisse über die grundlegenden Arbeitsmethoden der Raumplanung vermissen: Denn ohne eingehende Analyse konfligierender Nutzungen, ihrer Anspruchsintensitäten sowie einer – nachvollziehbaren – Abwägung samt der entsprechenden (karto-)graphischen Darstellung ist schließlich das Zustandekommen eines räumlichen Gesamtplans nicht vorstellbar.

Die Erzeugung von Landnutzungskarten stellt eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung zur Sicherung oberflächennaher Rohstoffe dar. Hinzutreten müssen interdisziplinäre Aushandlungsprozesse, bei denen die Raumplanung Moderatorenfunktion übernimmt. Ergebnis dieses Planungs- und Entscheidungsprozesses ist der (auch) die Rohstoffsicherung beinhaltende räumliche Gesamtplan. Die Verwendung solcher Pläne zur Erstellung von Landnutzungskarten jedoch kehrt den Prozeß räumli-

cher Gesamtplanung um, führt Bedeutung und Funktion von Raumplänen ad absurdum. Die Erzeugung von Landnutzungskarten macht nur innerhalb des Prozesses räumlicher Gesamtplanung Sinn. Dort sind sie jedoch „täglich' Brot“ der Planungspraxis.

Einige Bemerkungen noch zum Schluß: Die Landnutzungskarte soll auch aufzeigen, welche unterschiedlichen Flächenansprüche den Schutz oder die Nutzung natürlicher Ressourcen einschränken. Dabei wird aber übersehen, daß Schutz und Nutzung natürlicher Ressourcen keineswegs deckungsgleich sind. Die *Sicherung von Nutzungsansprüchen* über die landesplanerische Ausweisung von Vorranggebieten für bestimmte räumliche Funktionen (Flächennutzungen) soll lediglich ausschließen, daß diese Vorrangfunktionen durch andere Nutzungsansprüche beeinträchtigt oder ganz verhindert werden (Negativplanung). Das bedeutet aber nicht, daß in einem bestimmten Vorranggebiet neben der vorrangigen Nutzung andere Nutzungen grundsätzlich unzulässig wären. So könnte in Vorranggebieten zugunsten anderer Nutzungen durchaus Rohstoffabbau zugelassen werden, wenn damit im Einzelfall keine Beeinträchtigung der Vorrangfunktion verbunden ist.

Eine tatsächliche *Realisierung des Nutzungsanspruchs* (Positivplanung) bleibt der jeweiligen Fachplanung mit dem jeweiligen fachrechtlichen Verfahren vorbehalten. Weitergehende Anforderungen an die räumliche Gesamtplanung zu stellen, hieße die momentan gegebenen Wirkungsmöglichkeiten zu verkennen. Gleichwohl kommt der Raumplanung bei der Abstimmung der Nutzungsansprüche entscheidende Bedeutung zu: Ohne vorherige Sicherung im räumlichen Gesamtplan greifen die fachplanerischen Bemühungen um die tatsächliche Nutzung oftmals nicht.

Norbert Hackenberg/Theophil Weick