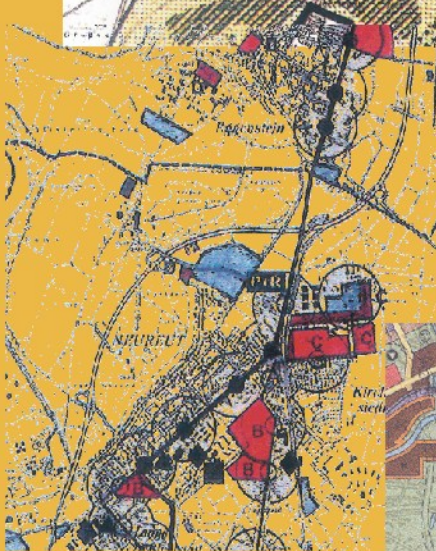




ROBERT KOCH

Der Regionale Flächennutzungsplan :
eine empirische Untersuchung zur Akzeptanz
bei Stadt- und Regionalplanern





ECTL Working Paper 3

Herausgeber:
Technische Universität Hamburg-Harburg
European Centre for Transportation and Logistics
Arbeitsbereich Verkehrssysteme und Logistik

Kontakt und Layout:
Nadia Nabaoui
TUHH / ECTL
AB Verkehrssysteme und Logistik
D-21071 Hamburg

Tel.: 040/ 42878-3910
Fax: 040/ 42878-2728
e-mail: nabaoui@tu-harburg.de

ISSN: 1616-0916
Band 3, 2001

**Der Regionale Flächennutzungsplan:
eine empirische Untersuchung zur Akzeptanz
bei Stadt- und Regionalplanern^{*}**

von Robert Koch

TU Hamburg-Harburg, Projektbüro Dresden

^{*} Dieser Beitrag stellt eine Kurzfassung der Diplomarbeit im Aufbaustudiengang „Umweltschutz und Raumordnung“ an der TU Dresden dar, die unter der Betreuung von Prof. Dr. Bernhard Müller und PD Dr. Rainer Danielzyk entstanden ist. Für ihre inhaltlichen und strategischen Hinweise bedankt sich der Autor.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Die Untersuchung: Vorgehensweise, Ergebnisse und Kommentierung	3
2.1	Die empirische Untersuchung: Inhaltliche Fragestellungen und methodische Vorgehensweise	3
2.2	Die Ergebnisse der Untersuchung im einzelnen	4
2.2.1	Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung der Raumplanung in verdichteten Räumen: Probleme und Handlungsbedarfe	4
2.2.2	Zusammenwirkung der Kommunen in der Flächennutzungsplanung	5
2.2.3	Engagement der Regionalplanung in der interkommunalen Abstimmung	6
2.2.4	Beurteilung regionalplanerischer Ziele und Instrumente im Verhältnis zur Flächennutzungsplanung und ihre Übertragbarkeit auf den neuen Plantyp	7
2.2.5	Teilraumspezifische Pläne und Konzepte	10
2.2.6	Folgen eines zusammengefaßten Regional- und Flächennutzungsplans für die Bebauungs- bzw. Entwicklungsplanung sowie die tatsächliche Entwicklung	11
2.2.7	Organisatorische Rahmenbedingungen für eine kombinierte Regional- und Flächennutzungsplanung	12
2.2.8	Abgrenzung des Planungsraums	13
2.2.9	Vor- und Nachteile einer zusammengefaßten Regional- und Flächennutzungsplanung inhaltlicher und organisatorischer Art	14
2.2.10	Alternativen	19
3	Vorläufiges Fazit	20
	Literatur	22

1 Einleitung

Die veränderten Rahmenbedingungen für die räumliche Planung, wie sie sich v. a. aus der verstärkten Fokussierung auf die Regionen und dem interregionalen Wettbewerb ergeben, werfen auch die Frage nach einer Effektivierung des Planungssystems auf. Dabei steht die Vielstufigkeit der Pläne auf dem Prüfstand, existieren doch Pläne auf Bundes-, Landes-, Regions- und Gemeindeebene, hier sogar nochmals zweistufig. Eine Zusammenführung von Regional- und Flächennutzungsplänen, wie sie nunmehr in § 9 Abs. 6 ROG unter der Voraussetzung eines einzelgemeindlichen Planungsverbands ermöglicht wird, liegt nahe, da bereits die Flächennutzungspläne aufgrund ihrer gemeindeumspannenden Konzeption überörtliche Abstimmungserfordernisse beinhalten, so daß den Flächennutzungsplänen in Verdichtungsräumen schon heute eine erhebliche regionale Bedeutung zuerkannt wird (vgl. Kistenmacher 1995, S. 27). Dies gilt insbesondere für die gemeindeübergreifenden Flächennutzungspläne z. B. des Umlandverbands Frankfurt, des Stadtverbands Saarbrücken sowie der Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg. Gerade in letzteren wird die Flächennutzungsplanung als "Instrument zur Vorstrukturierung der Entwicklung" sowie zur Entlastung der Regionalverbände begriffen (Weber 1998, S. 2,6).

Vor diesem Hintergrund sprechen einige Gründe für einen zusammengeführten Regional- und Flächennutzungsplan:

- Zuvorderst bezweckt der neue Plantyp eine engere Verzahnung von Regional- und Bauleitplanung, die eine bessere konzeptionelle Abstimmung und somit eine tatsächliche Anpassung der Bauleitplanung an übergeordnete Ziele der Raumordnung erhoffen läßt. Somit fielen eine Ebene formal weg, außerdem könnte eine bessere
- Akzeptanz überörtlicher Zielsetzungen bei den Kommunen unterstellt werden, zumal diese an deren Aufstellung maßgeblich mitwirken müssten zur Wahrung der kommunalen Planungshoheit in der gemeinsamen Flächennutzungsplanung.
- Durch die planimmanente Konkretisierung überörtlicher Belange dürfte eine wirkungsvollere Flächen- und Standortvorsorge ermöglicht werden, wie bspw. bereits heute im Regionalen Raumordnungsprogramm für den Großraum Hannover bereichsscharfe Vorranggebiete für die Siedlungsentwicklung ausgewiesen werden (KGH 1997, S. 29ff., 97). Auch sonst gibt es Überlegungen zu flächenbezogenen Funktionszuweisungen in Raumordnungsplänen (vgl. Geyer 1999, S. 182). Umgekehrt weisen auch jetzt schon Flächennutzungspläne Elemente von Regionalplänen auf, wie die innerörtliche Zentrenabstufung im Plan des Nachbarschaftsverbands Karlsruhe zeigt (NVK 1985, S. 37ff.).
 - Nicht zuletzt im Bereich von Freiraumschutz- bzw. -entwicklung sind Vorteile durch den Regionalen Flächennutzungsplan denkbar. So könnte eine gemeinsame Konzeption mit einer regionsweiten Bedarfserhebung und Bestandsermittlung einen Rahmen für einen effizienteren Umgang mit Freiflächen vorgeben, so daß ein solches regionales Flächenmanagement idealer Weise für einen regionsweiten Flächenabgleich und eine Sicherstellung der tatsächlichen Verfügbarkeit von Flächen sorgen würde. Die im Rahmen der Flächenentwicklung erforderlichen Ausgleichsflächen könnten dabei konzentriert werden und dazu beitragen, über die Schaffung von regionalen Landschaftsparks den Freiraum aufzuwerten (siehe etwa

Regionalpark Rhein-Main, vgl. Rautenberg 1997), wie überhaupt landschaftsplanerische Inhalte verstärkt in den Plan einfließen können, etwa durch Kennzeichnung von Biotopverbundflächen (UVF 1997, S. 150, 153).

- Schließlich stellt der neue Plantyp einen Anreiz dar, die engeren planerischen Verflechtungen durch Trägerschaftsaufgaben zu untermauern. Dies wäre ein wichtiger Schritt hin zu einer integrierten Planung und Umsetzung, wie er im Verband Region Stuttgart bezüglich der Bereiche Verkehr, Landschaftsplanung und Wirtschaftsförderung vollzogen wurde und derzeit in erweiterter Form als regionale Gebietskörperschaft im Raum Hannover gesetzlich implementiert wird (vgl. Priebes 1999a).

Soviel zur normativen Diskussion um den Regionalen Flächennutzungsplan, wie sie intensiv geführt wurde (Schmitz/von Hesler/Groß 1998; Horn 1997). Nicht verschwiegen werden soll allerdings, daß es auch gegenläufige Entwicklungen und Bestrebungen gibt. So wurde etwa bei

Bildung des Verbands Region Stuttgart der Nachbarschaftsverband Stuttgart aufgelöst. Außerdem wurde eine gemeinsame Flächennutzungsplanung auf regionaler Basis im Zuge der Reform der Region Hannover zunächst einmal ausgeklammert (Priebes 1997). Nicht zuletzt gibt es auch in der Region Rhein-Main Stimmen, die im Hinblick auf die Rekommunalisierung der Regionalplanung in Hessen eine Rückverlagerung der Flächennutzungsplanung vom Umlandverband Frankfurt auf die einzelnen Gemeinden befürworten (Jordan 1997, S. 53, 55; Behrendt 1995, S. 137).

Angesichts dieser Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität stellt sich die Frage nach der Akzeptanz des neuen Plantyps bei den kommunalen Akteuren. Dies bewog den Autor, eine themenbezogene Untersuchung in ausgewählten Regionen durchzuführen. Inhalte, Vorgehensweise und Ergebnisse werden nachfolgend dargestellt und erläutert. Dabei sei vorab darauf hingewiesen, daß die Ergebnisse keine abschließende Beurteilung darstellen sollen und können, sondern vielmehr die Grundlage einer weiterführenden Diskussion bilden sollen.

2 Die Untersuchung: Vorgehensweise, Ergebnisse und Kommentierung

2.1 Die empirische Untersuchung: Inhaltliche Fragestellungen und methodische Vorgehensweise

Ziel der Untersuchung war es, die Akzeptanz des neuen Plantyps bei Stadt- und Regionalplanern zu ermitteln (vgl. dazu ausführlich Koch, R. 1999). Ausgehend von aktuellen Planungsproblemen und den daraus resultierenden Handlungsbedarfen wurden zunächst die bisherigen Erfahrungen in der interkommunalen Zusammenarbeit bzw. planerischen Abstimmung sowie das Verhältnis zwischen kommunaler und regionaler Planung einschließlich deren Planinhalte untersucht. Auf dieser praxisbezogenen Grundlage

wurden die befragten Planer auf mögliche und sinnvolle Inhalte eines Regionalen Flächennutzungsplans angesprochen. Im Hinblick auf eine verstärkte Umsetzung raumrelevanter Zielsetzungen und Konzeptionen wurden ferner Möglichkeiten eines erweiterten Aufgabenzuschnitts des Planungsverbands erörtert. Die Stadtplaner wurden darüber hinaus mit der Frage nach den erwarteten Auswirkungen des neuen Plantyps auf die Bauleitplanung sowie die tatsächliche Entwicklung konfrontiert, während die Regionalplaner ihre bisherigen Erfahrungen mit teilraumspezifischen Plänen und Konzepten mitteilen konnten. Schließlich wurden noch einmal Vor- und Nachteile zusammengetragen und Alternativen diskutiert. Die folgende Tabelle 1 enthält eine Übersicht der Fragenstruktur.

Tabelle 1: Fragenstruktur der Interviews bei Kommunal- und Regionalplanern

Kommunen	Regionalplanung
<ul style="list-style-type: none"> Planerische Probleme und Handlungsbedarfe 	
<ul style="list-style-type: none"> Zusammenwirken der Gemeinden in der Flächennutzungsplanung 	---
<ul style="list-style-type: none"> Engagement in der zwischengemeindlichen Abstimmung 	<ul style="list-style-type: none"> Verfahrensbezogene Instrumente gegenüber den Gemeinden
<ul style="list-style-type: none"> Wirkung des Regionalplans gegenüber der Flächennutzungsplanung 	<ul style="list-style-type: none"> Einflussnahme der Regionalplanung auf die Flächennutzungsplanung
---	<ul style="list-style-type: none"> Teilräumliche Pläne und Konzepte
<ul style="list-style-type: none"> Mögliche Inhalte eines Regionalen Flächennutzungsplans 	
<ul style="list-style-type: none"> Organisatorische Voraussetzungen für eine Regionale Flächennutzungsplanung 	<ul style="list-style-type: none"> Möglichkeiten der organisatorischen Einbindung der Regionalplanung
<ul style="list-style-type: none"> Auswirkung auf die Bebauungs- und Entwicklungsplanung sowie auf die tatsächliche Entwicklung 	---
<ul style="list-style-type: none"> Vor- und Nachteile inhaltlicher und organisatorischer Art; Alternative Planmodelle 	

Als Referenzregionen wurden Rhein-Main, Rhein-Neckar (mit Mannheim und Heidelberg), Mittlerer Oberrhein (mit Karlsruhe), München sowie Oberes Elbtal/Osterzgebirge (mit Dresden) ausgewählt. In den ersten drei Regionen wird bereits seit Mitte der 70-er Jahre eine verbandliche Flächennutzungsplanung betrieben durch den Umlandverband Frankfurt bzw. die Nachbarschaftsverbände Heidelberg/Mannheim und Karlsruhe. Diese Räume sind auch hinsichtlich ihrer Siedlungsstruktur als polyzentrisch einzustufen. Hingegen sind die Regionen München und Dresden monozentrisch aufgebaut, wobei in München neben dem Regionalen Planungsverband der "Zweckverband Äußerer Wirtschaftsraum" existiert, dem jedoch weniger eine überörtlich-konzeptionelle, sondern vielmehr eine technische Unterstützungsfunktion bezüglich der Bauleitplanung in einzelnen Gemeinden zukommt. In der Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge liegen erstmalig sowohl der Regional- als auch die Flächennutzungspläne als Entwürfe zur Genehmigung vor; neben der Einführung des bundesrepublikanischen Planungssystems ist die 1999 abgeschlossene Gemeindegebietsreform eine wichtige Rahmenbedingung für die Ausbildung von Planungsräumen mit den spezifischen Ordnungs- und Entwicklungsbedarfen.

Die Umfrage richtete sich an Stadt- sowie Regionalplaner. Zu ersteren gehörten sowohl Vertreter der Kernstädte als auch der Umlandgemeinden. Dabei wurden bei letzteren Kommunen ausgewählt, die zum einen näher und weiter von der Kernstadt entfernt liegen, und zum anderen Größenunterschiede aufweisen. Dem lag die Vermutung zugrunde, daraus Rückschlüsse auf die jeweilige Betroffenheit ziehen und mögliche Probleme in der Kooperationsbereitschaft ausloten zu können (vgl. Winkel 1996, S. 22,24).

Angesichts der neuen Thematik des Regionalen Flächennutzungsplans und der zu erwartenden spekulativen Einschätzung wurden qualitative, problemzentrierte Interviews geführt. Diese sollten dazu beitragen, bereits bestehende wissenschaftliche Konzepte zu modifizieren

(Lamnek 1995, S. 74ff.), wie sie in der o. g. Fachdiskussion ausführlich behandelt werden. Zur besseren Strukturierung wurde den Gesprächspartnern ein Frageleitfaden vorab übersandt, der von den Planern offen gehandhabt werden konnte. Bei weiteren Verständnisfragen oder entsprechendem Gesprächsverlauf wurde auch auf einzelne erläuternde bzw. vertiefende Aspekte zurückgegriffen.

Da die Untersuchung nur auf einer begrenzten Anzahl von Gesprächspartnern in unterschiedlich strukturierten Regionen mit spezifischen institutionellen Gegebenheiten und Erfahrungen beruht, ist sie nur explorativen Charakters und erhebt keinen Anspruch auf Repräsentativität. Vielmehr ging es darum, grundsätzliche Potentiale und Probleme im Hinblick auf den neuen Plan zu diskutieren. Im folgenden sind die wichtigsten Ergebnisse aus den Gesprächen mit den Stadt- und Regionalplaner synoptisch dargestellt, auch wenn sie getrennt erhoben wurden. Daneben wurden die Ergebnisse am Ende eines jeden Abschnitts kommentiert.

2.2 Die Ergebnisse der Untersuchung im einzelnen

2.2.1 Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung der Raumplanung in verdichteten Räumen: Probleme und Handlungsbedarfe

Was den konkreten planerischen Handlungsbedarf anbelangt, so standen in der Untersuchung die Komplexe **Siedlung und Verkehr** im Mittelpunkt. Dabei kritisierten sich Kernstädte und Umlandgemeinden gegenseitig wegen der unkoordinierten und überdimensionierten Ausweisungen, dies betrifft vor allem die Stadtrandbereiche, zumal oftmals nicht die Auswirkungen auf die nachbargemeindliche Infrastruktur bedacht werde. Vermissen wurde in diesem Zusammenhang ferner eine Abstimmung in Verbindung mit einem finanziellen Ausgleich für einen Verzicht auf Siedlungstätigkeit. Die Siedlungsentwicklung wurde wiederum eng mit dem ÖPNV

verknüpft, wenn in den Stadtrandlagen eine bessere Zuordnung von Neubaugebieten der Nachbargemeinden zu S-Bahn-Haltestellen gefordert wurde, um deren Auslastung und damit Bedienung sicherzustellen. Z. T. wurde der schienengebundene ÖPNV, dem sonst immer eine besondere Entlastungsfunktion zugewiesen wird, kritisch beurteilt, da seine übermäßige Ausweitung¹ wie bspw. in der Region Karlsruhe einer verstärkten Suburbanisierung Vorschub leiste.

Bezeichnenderweise nahm der **großflächige Einzelhandel** in den Ausführungen der befragten Planer keinen so breiten Raum ein. So wurde aus der Region München berichtet, daß diesbezüglich eine erhöhte Sensibilität zugunsten der Innenstädte eingesetzt hätte. Darüber hinaus könnten jedoch eine gewisse Sättigung der Märkte einerseits und Attraktivitätssteigerungen in den Stadtkernen andererseits zu einer Umorientierung geführt haben. Zudem würden mittlerweile überörtliche Konzeptionen wie das Leitbild des Nachbarschaftsverbands Heidelberg-Mannheim in Angriff genommen, welche die Bereitschaft zu einem gemeinsamen Handeln in diesem Bereich andeuten.

Ein wesentliches Handlungsfeld der überörtlichen Planung und Zusammenarbeit stellten in den Gesprächen die **Ausgleichsflächen** dar, die zunehmend konzentriert und zur Aufwertung zusammenhängender Landschaftsbereiche (Regional- bzw. Landschaftsparks) ausgewiesen werden sollten. Gerade der Flächennutzungsplanung wurde dabei eine wesentliche Funktion zur Bereinigung von Nutzungskonflikten zuerkannt, wie sie typischerweise in Regionalen Grünzügen mit ihrer Vielfalt an Freiraumnutzungen auftreten. Insofern wurde sowohl von Stadt- als auch von Regionalplanern eine flächen- oder zumindest bereichsscharfe und nutzungsbezogene Planung in Verdichtungsräumen auf der überörtlichen Ebene verlangt bzw. gutgeheißen (s.u.).

¹ Das Regionalstadtbahnnetz in der Region Karlsruhe ist mittlerweile auf eine Streckenlänge von 365 km (Ende 1999) gewachsen und reicht bspw. bis in das ca. 70 km entfernte Heilbronn (vgl. Klee 2000, S. 34)..

Jedoch kamen auch einige **grundsätzliche Probleme der Flächennutzungsplanung** zur Sprache. So wurde etwa im Bereich des Umlandverbands Frankfurt die Schwierigkeit von Bedarfsprognosen hervorgehoben, zumal Expansions- und Umnutzungsabsichten zu kurzfristig seien im Verhältnis zur langen Laufzeit des Flächennutzungsplans. Weiterhin wurde der Gegensatz zwischen Flächenausweisungen und der Lokalisation der tatsächlichen Siedlungsentwicklung thematisiert. Danach würden häufig gerade nicht die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen in Anspruch genommen, da bereits die Widmung mit einer Bodenwertsteigerung verbunden sei. Schließlich wurde aus der Region Dresden mitgeteilt, daß sich die anfängliche dynamische Siedlungsentwicklung ohne verbindliche regional- und stadtplanerische Vorgaben vollzogen hätte, und auch heute die Kommunen sich mit verbindlichen Flächennutzungsplänen zurückhielten, um ihre Entwicklung flexibel gestalten zu können.

Wenn auch die Ergebnisse dieser Fragestellung uneinheitlich ausfielen, so wurde insgesamt die Notwendigkeit für eine übergemeindlich abgestimmte Planung in verdichteten Räumen deutlich. Diese erstreckt sich auf eine integrierte Siedlungs- und Verkehrsplanung, womit auch die Planungsorganisation angesprochen ist. Der Wille zur gemeinsamen Abstimmung und Zusammenarbeit dürfte nicht zuletzt dann zunehmen, wenn die Umsetzung der Planung stärker in den Vordergrund gerückt wird. Neben die interkommunale Koordination tritt somit auch die fachplanerische, die integrierte Konzepte voraussetzt.

2.2.2 Zusammenwirkung der Kommunen in der Flächennutzungsplanung

Überrascht hat zunächst, daß unabhängig von der Form der Flächennutzungsplanung als einzelgemeindliche oder verbandliche Aufgabe die **konzeptionelle Abstimmung** zwischen den Gemeinden zu wünschen übrig läßt. So beschränke sich die Abstimmung meist auf das förmliche

Beteiligungserfordernis nach § 2 Abs. 2 BauGB und beziehe sich auf unmittelbar benachbarte Nutzungen, werde ansonsten jedoch nur in abstrakter Form über den regionalen Planungsverband abgewickelt. Ein wichtiges Ziel dabei sei die Verhinderung von Negativeinrichtungen mit Auswirkungen auf das eigene Gemeindegebiet. Aber auch dort, wo die Abstimmung über verbandliche Gremien wie Arbeitskreise erfolge, werde dies als "lästige Pflichtaufgabe" aufgefasst mit der Konsequenz, daß mögliche Konflikte, die u. U. mit Restriktionen der Siedlungsentwicklung verbunden seien, möglichst vermieden würden. Vorbehalte von Umlandgemeinden gegen eine engere Zusammenarbeit mit den Kernstädten machten sich dort bemerkbar, wo letztere wie etwa die Stadt Frankfurt am Main die Bildung einer Regionalstadt angestrebt hätten.

Doch gibt es auch ermutigende **Erfahrungen bzw. Ansätze einer intensivierten Zusammenarbeit** zwischen den Kommunen. So ergab die Untersuchung eine positive Beurteilung der Stadt-Umland-Gespräche im Raum Dresden, obgleich der Austausch einseitig zwischen Kernstadt und den Umlandgemeinden ablaufe, und insbesondere letztere von der Kompetenz der Kernstadt profitierten. Dafür wurde jedoch betont, daß die Umlandgemeinden die Hinweise der Kernstadt stets in die ortsplanerischen Erwägungen einbezögen. Ferner werde im Nachbarschaftsverband Heidelberg-Mannheim ein Leitbild erarbeitet, das die Themenfelder Einzelhandel, Arbeit, Verkehr sowie einen Landschaftspark abdecken und das Bewußtsein gemeinsamer Lösungen stärken solle. Schließlich wurde in der Region München die Schaffung eines Gewerbeflächenpools angeregt, der neben einer gemeinsamen Analyse der verfügbaren Flächen auch die koordinierte Entwicklung und die gemeinsame Vermarktung umfassen solle.

Insgesamt überwiegen somit zur Zeit die Defizite in der zwischengemeindlichen Abstimmung, so daß abgesehen von einzelnen konkreten Vorhaben keine übergreifende Konzeption zustande kommt, die

Fehlentwicklungen verhindern und eine ausgewogene regionale Entwicklung ermöglichen könnte. Die o. g. Erfahrungen und Ansätze zeigen jedoch, daß sich das Bewußtsein der Planer langsam verändert von einem kommunalen Einzelkämpfertum hin zu einer stärkeren Berücksichtigung der Folgen der Entwicklung (Erschließungsaufwand, Veränderung des Stadt- und Landschaftsbildes) mit dem Bedürfnis einer intensivierten Zusammenarbeit zur Reduzierung der Folgen. Gerade eine Regionale Flächennutzungsplanung wäre aufgrund der kommunalen Trägerschaft auf ein übergeordnetes, konzeptionelles Zusammenwirken angewiesen, soll sie sich nicht in einer bloßen Aneinanderreihung von einzelnen Flächennutzungsplänen erschöpfen (vgl. Kilian/Müllers 1998, S. 48).

2.2.3 Engagement der Regionalplanung in der interkommunalen Abstimmung

Die Einwirkungsmöglichkeiten der Regionalplanung auf die interkommunale Abstimmung wurde von den Kommunen insgesamt geringer bewertet als von der Regionalplanung selbst. Deren Befragte verwiesen auf einige einschlägige Instrumente wie die Beratungs-, Informations- sowie die Moderationsfunktion, etwa im Hinblick auf interkommunale Vorhaben im Rahmen von Regionalen Entwicklungskonzepten. Dagegen äußerten die Stadtplaner eine gewisse Zurückhaltung der Kommunen, die Regionalplanung in der interkommunalen Abstimmung in Anspruch zu nehmen. So werde zum einen ein solches Erfordernis wegen der peripheren Lage zum Verdichtungskern nicht wahrgenommen, zum anderen würden überörtliche Ordnungsvorstellungen generell abgelehnt. Weiterhin seien in erster Linie die für die gemeinsame Flächennutzungsplanung verantwortlichen Verbände für die Abstimmung zuständig, so daß ein Engagement der Regionalplanung als Einmischung empfunden werde. Lediglich bei regional bedeutsamen bzw. schwer lösbaren Konflikten (z.B. Regionale Grünzüge) werde die Regionalplanung hinzugezogen (vgl. Fürst u.a. 1990, S.

116f.). Dahinter steht die bei den Kommunen weit verbreitete Ansicht einer Regionalplanung als staatlicher Institution. Folglich setzten sich einige der befragten Kommunalplaner für eine konzentrierte Einwirkung der Regionalplanung auf die Umsetzung weniger, jedoch effektiver Zielsetzungen ein. Daneben wurde als konkretes Handlungsfeld ein regionales Flächenmanagement angeführt, wobei die Regionalplanung begleitend als "übergemeindliches Bindeglied" fungieren sollte.

Als Fazit sei betont, daß die Regionalplanung nur dort einen konkreten Einfluß ausüben kann, wo sie ihre Zielsetzungen verständlich vermitteln kann und tatsächlich gebraucht wird. Dies ist dann der Fall, wenn sie durch konkrete Vorhaben die gemeindliche Entwicklung voranbringt und moderierend tätig wird. Gerade durch solche „Serviceleistungen“ kann sich die Regionalplanung eine größere überörtliche Anerkennung und somit Durchsetzungsfähigkeit verschaffen, wie sie für ihre institutionelle Einbindung in eine zusammengefasste Regional- und Flächennutzungsplanung unabdingbar wäre.

2.2.4 Beurteilung regionalplanerischer Ziele und Instrumente im Verhältnis zur Flächennutzungsplanung und ihre Übertragbarkeit auf den neuen Plantyp

Dieser Themenkomplex knüpft an den bisherigen Inhalten der Regional- und Flächennutzungsplanung an und stellt den Übergang zum neuen Plantyp her.

Von kommunaler Seite wurden die **Ziele der Regionalplanung** allgemein als schwer nachvollziehbar kritisiert. Dahinter stand nicht zuletzt das Defizit einer als nicht adäquat beurteilten Beteiligung der Kommunen an der Planaufstellung. Im Ergebnis maßen auch die befragten Vertreter der Regionalplanung überörtlichen Zielen eine eher geringe Wirkung bei, begründeten dies jedoch differenziert: So fehle es zunächst einmal an einer eigenen Umsetzungskompetenz; darüber hinaus stünden viele Gemeinden überörtlichen Ordnungsvorstellungen generell

ablehnend gegenüber und würden dies mit einer unzureichenden und verspäteten Mitteilung eigener Planungen gegenüber der Regionalplanung dokumentieren. Schließlich ermögliche nicht zuletzt die geringe Maßstäblichkeit regionalplanerischer Ausweisungen einen erheblichen kommunalen Interpretationsspielraum, so das aus übergeordneten Zielen schwerlich konkrete Vorgaben an die Bauleitplanung abgeleitet werden könnten. Doch gerade der Regionale Flächennutzungsplan mit seiner räumlichen Konkretetheit könnte diese konzeptionelle, aber auch organisatorisch-institutionelle Lücke schließen.

Bezüglich der **raumbezogenen und standörtlichen Ausweisungen** ergab sich in der Untersuchung ein relativ homogenes Bild. Übereinstimmend positiv hoben die befragten Stadt- und Regionalplaner die Regionalen Grünzüge hervor, wenn sich auch deren oben angesprochene bauleitplanerische Handhabung (Nutzungskonflikte) als problematisch erweise. Zwar wurden die Grünzüge als Ordnungsinstrumente mit einer gewissen fachlichen Fundierung grundsätzlich von den Kommunalplanern akzeptiert, aber nur soweit, wie sie nicht die Kommunen zu sehr in ihrer Entwicklung beschränkten. Somit sichert eine inhaltliche Konkretetheit und formale Verbindlichkeit zwar die Wahrnehmung durch die Kommunen, kann bei unterschiedlichen Vorstellungen aber auch zu Differenzen mit der Regionalplanung führen.

Der Ausweisung von Zentralen Orten wurde sowohl von Regional- als auch von Stadtplanern eine insgesamt geringe Steuerungswirkung bescheinigt. V. a. die Kernstädte wandten sich gegen eine übermäßige Ausweisung von Zentralen Orten und sonstigen Ergänzungs- bzw. Entlastungszentren, da so einer Vielzahl von Umlandgemeinden ein Entwicklungspotential auf Kosten der Kernstädte eröffnet werde. Dadurch werde nicht zuletzt angesichts der sich überschneidenden Einzugsbereiche eine wirkliche Schwerpunktbildung verhindert („konzentrierte Dekonzentration“), die eigentlich in die Kernstädte gehöre. Dagegen argumentierten Vertreter der Regionalplanung,

das die Verdichtungskerne nicht die gesamte Entwicklung aufnehmen könnten und es daher auch um eine Verteilung von Funktionen gehe. Darüber hinaus dürfe nicht übersehen werden, daß bereits die Ausweisung Zentraler Orte ein politischer Prozess sei, was in noch größerem Maße für Standortentscheidungen überhaupt gelte, unabhängig vom zentralörtlichen Status von Gemeinden. Folglich war es für die Regionalplaner weniger eine Frage des Instruments an sich, sondern vielmehr der tatsächlichen Ausweisungspraxis bzw. Handhabe. In der Tendenz schnitten also gebietsbezogene Ausweisungen besser ab als punktuelle, wie nicht zuletzt auch die ablehnende Haltung von einzelnen Ortsplanern gegenüber Standorten für sog. „Negativeinrichtungen“ der Ver- und Entsorgung unterstreicht.

Die Ausführungen zur Einschätzung der bisherigen Planinstrumente fand erwartungsgemäß ihren Niederschlag in den **vorgeschlagenen Inhalten** des neuen Plans. Die Positionen von Stadt- und Regionalplanern näherten sich an, was die allgemeine Aussagequalität betrifft. So gingen die Gemeinden von einer Generalisierung bezüglich der flächennutzungsplanerischen Darstellungen und textlichen Aussagen (bisher Erläuterungen) aus, die in den regionalplanerischen Grundsätzen, Zielen und deren Begründungen ihre Entsprechung finden sollte. Im Gegensatz zu den Regionalplanern legten die Kommunalplaner keinen besonderen Wert auf das zentralörtliche System und plädierten seitens der Kernstädte für einen Verzicht auf Kleinzentren, wiewohl eine innerstädtische Zentrenausweisung befürwortet wurde. Lediglich in Ostdeutschland wurden Zentrale Orte unter dem Gesichtspunkt der Ausdifferenzierung der Siedlungsstruktur für notwendig erachtet. Die befragten Regionalplaner beurteilten hingegen Zentrale Orte nach wie vor als praktikables Mittel der Siedlungssteuerung und hielten grundsätzlich alle Kategorien der Schwerpunktbildung, also auch Ergänzungs- und Entlastungszentren, für sinnvoll und ggf. notwendig. Zusätzlich dazu könnten Schwerpunktfunktionen wie Wohn- und Arbeitsstätten über standörtliche

Festlegungen hinaus durch Siedlungsflächen konkretisiert werden. Damit wurde nicht zuletzt die Absicht verknüpft, das Prinzip der SPNV-nahen Siedlungsentwicklung entlang von entsprechenden Achsen zu verwirklichen.

Als **Alternative zu punktuellen Festlegungen** auf regionaler Ebene wurde angeregt, zusammenhängende funktionale Gebiete mit einer gemeinsamen (Problem-)Struktur bzw. Zielvorstellungen zu bestimmen, für die auf regionaler Ebene nur die Größenordnung und Lagekriterien von Einrichtungen vorgegeben werden sollten. Die genaue Ermittlung und Ausgestaltung (gemeinsamer) Standorte würde im Rahmen der interkommunalen Abstimmung in diesem Teilraum vorgenommen. Dieses Modell stellt eine neue besondere Form der arbeitsteiligen Verzahnung regionaler und kommunaler Planung dar und kommt dem Konzept der Funktionsräume um Oberzentren nahe (vgl. Deiters 1996, S. 640f.). Zudem wurde es in abgeschwächter Form von den sog. Teilbereichsausschüssen des ehemaligen Nachbarschaftsverbands Stuttgart praktiziert, die für die Aufstellung von Teilentwürfen des Flächennutzungsplans zuständig waren (Fürst u.a. 1990, S. 93).

Im **Bereich des Siedlungswesens** deckten sich wiederum die Standpunkte beider Seiten, aus Gründen der notwendigen Generalisierung und Flexibilisierung (etwa im Hinblick auf Umnutzungen), nur noch Bauflächen nach § 5 Abs. 2 BauGB vorzusehen. Lediglich eine beiderseitige Mindermeinung befürwortete Baugebiete gemäß § 9 Abs. 1 BauGB, um Nutzungskonflikten bereits auf der überörtlichen Ebene vorzubeugen durch eine klare Festlegung, und um die jeweilige Standortqualität sicherzustellen vor dem Hintergrund des zunehmenden Engagements privater Investoren in der Planung (vorhaben bezogene Bebauungspläne).

Bezüglich des **Freiraums** bestand wiederum die größte Übereinstimmung zwischen Kommunen und Regionalplanung. Beide Seiten sprachen sich für eine instrumentelle Zusammenfassung von Regionalen Grünzügen und Grünzäsuren aus. Weiter-

hin waren die Kommunalplaner mehrheitlich mit einer Übernahme der nach Funktionsbereichen differenzierten Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiete in die Flächennutzungsplanung einverstanden. Nur vereinzelt wurde angemerkt, daß ein Vorrang auch über die herkömmlichen Flächennutzungen darstellbar sei unter der Maßgabe einer hinreichend konkreten Begründung. Ferner wurde es für praktikabel gehalten, Vorranggebiete in Form von Kernzonen der Landschaftsparks oder sonstigen Naturschutzgebieten auszuweisen und die zugehörigen Randzonen bzw. sonstigen Landschaftsschutzgebieten als Vorbehaltsgebiete zu bestimmen.² Auch die befragten Regionalplaner setzten sich für eine stärker flächenbezogene Ausformung der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete ein, welche erst die verträgliche Nutzungsvielfalt in den Regional- und Landschaftsparks gewährleisten könne und um Flächen des ökologischen Verbunds erweitert werden solle. Dazu gehörten auch Flächen für Maßnahmen zu Schutz, Pflege und Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (§ 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB), die im Zusammenhang mit der räumlichen Anordnung von Ausgleichsflächen in den Flächennutzungsplan eingehen sollten oder nach einer vereinzelt Meinung gesondert im Landschaftsplan dargestellt werden könnten. Seitens der Regionalplaner wurde zudem die Bedeutung von Erholungsbereichen in Verdichtungsräumen hervorgehoben (ebenso Schmitz/von Hesler/Groß 1998, S. 40), wie es dem Gebot der Sicherstellung einer nachhaltigen, wohnortnahen Erholung zur Einsparung des zugehörigen Verkehrs entspricht und vor dem Hintergrund einer fehlenden Fachplanung erforderlich ist.

Der Komplex **Infrastruktur** stand hingegen eher am Rande der Erörterungen zukünftiger Planelemente. Als Konsens kann gelten, daß nur die raum- und siedlungsprägenden Infrastrukturelemente in die Raumnutzungskarte aufgenommen werden sollten. Für die übrigen böte sich die

Aufnahme in gesonderte Fach- oder Erläuterungspläne bzw. in eigene Plankataster an. Dennoch wurde in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur herausgestellt, die ferner zur Qualifizierung bislang eher formal dargestellter Siedlungsachsen beitragen könne. Insofern hängt es im wesentlichen vom konkreten Bezug oder von den Auswirkungen auf die Siedlungsstruktur bzw. -entwicklung ab, ob eine Infrastruktur raumbedeutsam ist und dementsprechend planerisch integriert wird.

Im großen und ganzen läßt sich zusammenfassend feststellen, daß sowohl Regional- als auch Stadtplaner grundsätzlich den Wert einer flächenbezogenen Planung auf regionaler Ebene erkennen und anhand des jeweiligen regionalen Problem- und Planungsbedarfs aufgreifen. Daher wird es bei der Ausgestaltung des neuen Plans darauf ankommen, an übereinstimmenden Positionen anzuknüpfen und bei Meinungsverschiedenheiten zu vermitteln. Doch sollte nicht außer Acht gelassen werden, daß es um Ausweisungen auf regionaler Ebene geht, und darauf auch die Maßstäblichkeit auszurichten ist.

Ansonsten ist die konkrete Ausgestaltung der Pläne vom jeweiligen Planungserfordernis abhängig. So entspricht zwar die instrumentelle Zusammenfassung von Regionalen Grünzügen und Grünzäsuren der angestrebten Vereinfachung der Pläne, doch dürfte sich in der Praxis die Notwendigkeit einer unterschiedlichen Disponibilität großräumiger Landschaftsräume und kleinerer Freiräume im Siedlungszusammenhang stellen. Im Ergebnis könnte daher die Ausweisung „absoluter Entwicklungsrestriktionen“ (Horn 1997, S. 81) erforderlich sein, um einen Mindestfreiraum zwischen Siedlungen zu erhalten. Weiterhin ist die explizite Aufnahme von Ausgleichsflächen in den neuen Plan nicht zwingend, sondern hängt im Einzelfall davon ab, ob damit etwa die Primärintegration der Landschafts- in die Flächennutzungsplanung unterstrichen werden soll, und sich das Erfordernis einer planerischen Differenzierung überhaupt stellt. Ebenso kann die Frage der Darstellung von Bauflächen oder Baugebieten offenbleiben,

² Dies kommt der gegenwärtigen Anwendung naturschutzfachlicher Grundlagen in der mecklenburg-vorpommerschen Regionalplanung gleich (vgl. Erbuth/ Müller/ Koch 1999).

da es dabei auf die tatsächlichen Gegebenheiten (Nutzungskonkurrenz) und das konkrete Regelungsbedürfnis ankommt. In weniger ordnungsbedürftigen Bereichen können auch vereinfachte Darstellungen ausreichen, wie sie etwa in den nordrhein-westfälischen Gebietsentwicklungsplänen vorgenommen werden in Form von Wohn- und gewerblichen Siedlungsbereichen. Schließlich könnte das zentralörtliche System im neuen Plan auf seine Anwendbarkeit hin überprüft werden, etwa im Hinblick auf innerörtliche Zentrensysteme (Priebis 1999b). So könnte der Regionale Flächennutzungsplan auch mit einer konzeptionellen Modifikation der einzelnen Instrumente verbunden werden.

2.2.5 Teilraumspezifische Pläne und Konzepte

Die Frage nach der Erfahrung der Regionalplanung mit teilräumlichen Plänen bzw. Konzepten ist insofern von Bedeutung, als es dabei auch darum geht, die Kompetenz der Regionalplanung bezüglich der kleinräumlichen Planung grundsätzlich zu ermitteln und so eine Voraussetzung oder gar Notwendigkeit für die institutionelle Einbindung in eine zusammengefasste Regional- und Flächennutzungsplanung zu klären. Die damit angesprochenen Pläne und Konzepte können neben dem (teil-)räumlichen Aspekt noch eine fachliche Spezialisierung aufweisen. Sie umfassen Teilregionalpläne, Teilraumgutachten sowie Regionale Entwicklungskonzepte, wobei erstere sich durch ihre Verbindlichkeit auszeichnen, während die beiden letzteren eine Vertiefung regionalplanerischer Inhalte darstellen bzw. einen informellen Charakter haben und auf die Umsetzung von Zielen ausgerichtet sind (von Mühl 1996).

Teilregionalpläne wurden nach Aussagen der befragten Planer nicht angewandt. Dafür gab es einige Erfahrungen bezüglich der anderen Konzepte, die etwa fachliche Bereiche wie den ÖPNV oder Kiesabbau betreffen. Von besonderem Interesse im Hinblick auf den Regionalen Flächennutzungsplan waren freilich solche **Konzepte**, die im Zusammenhang mit der Bauleitplanung stehen. Hierunter fiel etwa

eine Siedlungsstudie aus der Region Mittlerer Oberrhein (Karlsruhe), in der nach Abstimmung mit den Kommunen zukünftige potentielle Siedlungsflächen ermittelt und bewertet worden seien. Als umsetzungsorientiert wurde ein Teilkonzept für einen Landkreis mit einem kooperierenden Mittelzentrum in der Region Südhessen angeführt, das Flächen und Nutzungen koordinieren und so ein Bindeglied zwischen Regional- und Bauleitplanung schaffen sollte. In diese Richtung weisen auch die Teilraumgutachten in Bayern; so sei etwa in der Region München eines hinsichtlich des neuen Flughafens erstellt worden, um damit teilräumliche Ziele zur Siedlungsentwicklung im Vorfeld der Fortschreibung des Regionalplans zu formulieren. Dieses Teilraumgutachten beanspruche eine solche Verbindlichkeit, daß die Flächennutzungspläne der betroffenen Gemeinden daraufhin geändert worden seien. Allerdings sei davon die Umsetzung der Ziele in Form von Maßnahmen getrennt zu sehen.

Abschließend betrachtet zeigt die Vielfalt der teilraumspezifischen bzw. fachlichen Konzepte, daß diese eine vorbereitende, ergänzende oder konkretisierende Funktion gegenüber den Regionalplänen erfüllen. Eine wesentliche Übereinstimmung mit dem neuen Plantyp bildet die Einbeziehung der Kommunen eines, wenn auch überschaubaren Regionsteils, wie bei den Teilraumkonzepten. Die dabei gesammelten Erfahrungen dürften wertvoll sein für die Mitwirkung der Kommunen an einer überörtlichen Konzeption. Allerdings müßte dabei noch der Schritt einer direkten Einwirkung von Konzepten auf die Bauleitplanung vollzogen werden, der bisher eher die Ausnahme darstellt (vgl. Kistenmacher 1996, S. 58f.).

2.2.6 Folgen eines zusammengefassten Regional- und Flächennutzungsplans für die Bebauungs- bzw. Entwicklungsplanung sowie die tatsächliche Entwicklung

Ein Hauptargument für den neuen Plan ist, daß dadurch zwar die Flächennutzungsplanung aus der Verantwortung der einzelnen Gemeinde genommen, dafür jedoch die Bebauungsplanung als konkretisierendes und verbindliches Planungsinstrument gestärkt werde (Schmitz/ von Hesler/ Groß 1997, S 13,20). Daher stellt sich grundsätzlich die Frage nach dem Verhältnis zwischen überörtlicher und örtlicher Planung.

Zunächst einmal wurde die o. g. **Arbeitsteilung zwischen der Flächennutzungs- und Bebauungsplanung** dahingehend präzisiert, daß im neuen Plan bspw. die vorsorgliche Bereitstellung von Ausgleichsflächen geregelt würde, während im Rahmen der Bebauungsplanung der konkrete Ausgleich bilanziert werden müsse. Allerdings träten bereits heute Reibungsverluste zwischen einem verbandlichen Flächennutzungsplan und der Bebauungsplanung auf, da die Darstellungen nicht mehr aktuell seien, und folglich ganz auf einen Bebauungsplan verzichtet werde unter Anwendung von § 34 BauGB (unbeplanter Innenbereich), um das Entwicklungsgebot zu umgehen. Die stärkere Generalisierung der regionalen Flächennutzungsplanung fördere eine solche Vorgehensweise. Nichtsdestotrotz könnten auch gemeindeübergreifende Bebauungspläne von einem regionalen Planungsverband erstellt werden. Der kommunalen Entwicklungsplanung wurde eine zunehmende Bedeutung als Beitrag der einzelnen Gemeinden zum Regionalen Flächennutzungsplan beigemessen, indem sie diesen vorbereiten bzw. umsetzungsbezogen konkretisieren könnten.³

Zur Entwicklung gehört auch die **Änderung bzw. Angleichung des jeweils anderen Plans** an neue konzeptionelle Vorgaben. So umfasse ein Zielabweichungsverfahren im Fall des neuen Plans eben nur noch einen Plan, während allerdings bei der Änderung von gesamtregionalen Plänen insbesondere bei allgemeinen Zielsetzungen ein hoher Anpassungsbedarf kommunaler Bauleitpläne vorhergesehen wurde. Auch bezüglich der **Auswirkungen auf die tatsächliche Entwicklung** wurden unterschiedliche Ansichten geäußert. So sei einerseits eine bessere Abstimmung in der Flächenausweisung und damit in der Flächeninanspruchnahme durch eine gemeinschaftlich befürwortete oder sogar kooperative Entwicklung (z.B. gemeinsame Gewerbegebiete) denkbar. Andererseits wurde angenommen, die Kommunen beharrten weiterhin auf Reserve- und Vorsorgeflächen als Puffer einer weitergehenden Entwicklungsoption. Darüber hinaus wurden auch generelle Zweifel der Steuerbarkeit der Entwicklung durch Planung und deren Leitbilder laut („Stadt der Kurzen Wege“ versus zunehmenden Freizeitverkehr), vielmehr komme es dabei auf das individuelle Verhalten an.

Aus Sicht des Verfassers ist diese Frage von größter Brisanz für die Kommunen, geht es doch um ihre Planungshoheit. Daher ist es unabdingbar, der Bebauungsplanung einen ausreichenden, d.h. konkretisierenden Gestaltungsspielraum zu belassen und im Zweifel die Darstellungen des Regionalen Flächennutzungsplans flexibel zu handhaben (Bunzel/ Mayer 1996, S. 197ff.). Eine solche Handhabung könnte etwa in der Differenzierung zwischen verbindlichen Flächenausweisungen und sog. „Flächenoptionen“ bestehen, wobei letztere dort eingesetzt werden sollten, wo noch keine endgültige Nutzung festgelegt werden kann (Albert 2000, S. 143ff.), freilich unter Maßgabe der Wahrung der Gesamtkonzeption, d. h. Anwendung konkreter Zielsetzungen zu Siedlungsentwicklung. Denn nur bei einer insgesamt stringenten Umsetzung der flächennutzungsplanerischen Darstellungen wird dem anvisierten Bedeutungsgewinn der Flächennutzungsplanung Rechnung getra-

³ Somit sind die Stadtentwicklungskonzepte den überörtlichen teilsräumlichen Konzepten in ihrer Vorbereitungsfunktion gegenüber dem Regionalen Flächennutzungsplan vergleichbar, siehe oben 2.2.5.

gen, wie er etwa durch den Wegfall des Genehmigungs- und Anzeigerfordernisses von Bebauungsplänen bei Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan sowie durch die vorzeitige Bereitstellung von Ausgleichsflächen den Gemeinden zugute kommt (vgl. Mitschang 1999, S. 205). Ferner sollte die kommunale Entwicklungsplanung gestärkt werden, um die Notwendigkeit und Realisierbarkeit von Vorhaben nachzuweisen im Vorgriff auf den Regionalen Flächennutzungsplan. Anders dürfte es schwierig sein, die Kommunen für den neuen Planotyp zu gewinnen.

2.2.7 Organisatorische Rahmenbedingungen für eine kombinierte Regional- und Flächennutzungsplanung

Wie Überlegungen zur Reform der Region Hannover zeigen (Priebes 1999a), ist die Neuordnung des räumlichen Planungssystems eng mit institutionellen und organisatorischen Aspekten verbunden. Dies gilt in besonderer Weise für den Regionalen Flächennutzungsplan, da hierfür jede Gemeinde im Hauptorgan des Planungsverbands vertreten sein müsste zu einer gemeinsamen Ausübung der kommunalen Planungshoheit. Folglich wurden diesbezügliche organisatorische Fragestellungen in den Gesprächen thematisiert. Dazu gehörte auch, weitere Fachplanungen zur besseren Koordination raumwirksamer Nutzungen und Funktionen einzubeziehen. Im Hinblick auf die Umsetzung der Planung wurden schließlich Aufgaben diskutiert, die in Trägerschaft des Planungsverbands koordiniert oder ausgeführt werden könnten.

Die **Einbeziehung der einzelnen Gemeinden** in den Planungsverband wurde von allen befragten Kommunalplanern befürwortet, wenn auch mit Vorschlägen für eine effiziente Zusammenarbeit. Hierzu gehört, daß die Verbandsversammlung möglichst klein gehalten werden sollte, und deshalb die Stimmen nach der jeweiligen Größe gewichtet werden könnten, statt die Mitgliederzahl zu variieren. Damit wurde nicht zuletzt auch eine Verlagerung von

einer personen- zu einer stärker sachbezogenen Diskussion erhofft. Ferner könnte eine Lenkungsgruppe, bestehend aus regionalen Verwaltungsspitzen, Entscheidungen vorstrukturieren und auch sonst beratend den Mitgliedern zur Seite stehen. Weiterhin wurde angeregt, zur Vereinfachung der Entscheidungsstrukturen die Region in Teilbereiche mit einem engeren interkommunalen Abstimmungsbedarf zu gliedern und zwischen gesamt- und teilräumlichen Entscheidungen zu differenzieren. Letztere würden danach etwa genauere Standortfestlegungen sowie deren Ausgestaltung umfassen. Während die Mehrheit der Regionalplaner ein stärkeres regionales Engagement der Kommunen begrüßten, wurde vereinzelt eine eigenständige regionale Ebene zur übergreifenden Abstimmung für erforderlich gehalten, die durchaus staatliche Elemente aufweisen sollte. Ansonsten wurde auch von den befragten Regionalplanern eine Verschmelzung von Nachbarschafts- und Regionalverband als möglich angesehen.

Beide Seiten standen einer Einbeziehung der Verkehrs- und Landschaftsplanung positiv gegenüber. Insbesondere die Verkehrsplanung wurde als Schlüssel zur Steuerung der Siedlungsentwicklung betrachtet.

Die Bündelung von **Trägerschaftsaufgaben** auf einen Planungsverband wurde differenziert beurteilt. Vor dem Hintergrund der Umsetzung, der finanziellen Mittel sowie der damit erhöhten Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit wurde dieser Punkt positiv aufgenommen. Allerdings sollte nach der überwiegenden Meinung der befragten Planer das Aufgabenspektrum auf die Koordination weniger, für die regionale Entwicklung bedeutsame Bereiche beschränkt werden. Hierzu gehörten insbesondere die Wirtschaftsförderung, der ÖPNV sowie Erholungseinrichtungen, wobei erstere sich nicht nur auf ein reines Standortmarketing beschränken, sondern auch ein planungsbezogenes Flächenmanagement umfassen sollte. Dazu zählten einige der befragten Planer auch die Betreuung regional bedeutsamer Projekte wie

„Frankfurt 21“ oder den „Regionalpark Rhein-Main“. Die Grenzen der Aufgabenwahrnehmung wurden dort gesehen, wo Aufgaben mit einem negativen Image behaftet seien wie die Abfallbeseitigung, bereits teilträumlich organisiert seien in Form von Zweckverbänden oder in ihrer Reichweite das Planungsgebiet überschritten (Beispiel: Verkehrsverbund Rhein-Main). Daher wurde eine Ausführungskompetenz durch einen zentralen Planungsverband abgelehnt zugunsten dezentraler Lösungen. Vielmehr solle dem Planungsverband eine Rahmenkompetenz zukommen, die sich auf regionale Belange konzentrieren und die einzelnen sektoralen Aufgabenträger miteinander bzw. aufeinander abstimmen solle, nicht zuletzt als Moderator einer interdisziplinären Kooperation. Ebenso könnten Konflikte auf regionaler Ebene vermieden werden.

Die mit der Wahrnehmung von Aufgaben verbundenen Kosten und Nutzen führten auch zur Forderung nach einer Reform des Steuerwesens, das stärker einen interkommunalen Finanzausgleich herstellen, die Konkurrenz zwischen den Gemeinden abbauen und zu einer ausgewogenen regionalen Entwicklung beitragen solle. Ein solcher Ausgleich ließe sich etwa über einen einheitlichen Regionalfonds regeln (siehe auch Aigner/Miosga 1994, S. 165).

Die im Zuge einer Funktionalreform angedachte Zuweisung von **Genehmigungskompetenzen** wurde durchweg verworfen. Begründet wurde dies v. a. mit rechtsstaatlichen Bedenken, wonach Planung und Genehmigung stets in zwei Hände gegeben werden sollten, um eine effektive Kontrolle sicherzustellen. Dies sei eben eine staatliche Aufgabe und von den kommunalen Kompetenzen zu trennen.

Die im Zusammenhang mit der organisatorischen Ausgestaltung des Planungsverbands geäußerten Ansichten lassen erkennen, daß die Planer einen besonderen Werte auf eine schlanke Verwaltung legen. Statt einer Allzuständigkeit geht es vielmehr darum, strategisch wichtige Aufgaben wie Wirtschaftsförderung und

ÖPNV zentral zu koordinieren und moderieren, während andere sektorale und teilträumliche Aufgaben eher bei den bisherigen Trägern verbleiben sollten. Erfahrungen des Umlandverbands Frankfurt (Behrendt 1995, S.136f.), wo einige Aufgaben von den Kommunen nicht abgetreten wurden, unterstreichen diese Tendenz nachdrücklich. Eine zentrale Koordinierung von Planung und Umsetzungsaufgaben könnte auch so gelöst werden, daß die Geschäftsstellen der jeweiligen sektoralen Verbände und Interessengruppen organisatorisch und räumlich in den Planungsverband einbezogen werden, der sich als Dachverband versteht, solange die Eigenständigkeit der jeweiligen Aufgabenorganisationen gewährleistet ist (Schmitz 1995, S. 149).

2.2.8 Abgrenzung des Planungsraums

In § 9 Abs. 6 ROG ist ausdrücklich eine gesamtregionale Überplanung durch einen Regionalen Flächennutzungsplan vorgegeben. Berücksichtigt man allerdings das oben zur Organisation Gesagte bezüglich einer begrenzten Aufgabenwahrnehmung sowie die Tatsache, daß große Planungsregionen neben einem verdichteten Kern auch über ländliche Räume verfügen, so erscheint die Frage nach der Ausdehnung des Planungsraums im Hinblick auf die Realisierung des neuen Plantyps dennoch aktuell.

In diesem Punkt näherten sich die Vorstellungen von Stadt- und Regionalplanern weitgehend an. Danach wurde eine einheitliche Überplanung ganzer Regionen nicht für durchführbar gehalten. Vielmehr solle auf die tatsächlichen funktionalen und planerischen Verflechtungsbeziehungen im verdichteten Raum abgestellt werden, wie sie sich aus den Abstimmungserfordernissen ergäben. Andererseits seien auch regionsüberschreitende Verflechtungen denkbar, wie sie etwa im Rhein-Neckar-Raum bestünden. Letztlich entscheidend sei der tatsächliche Kooperationswille der einzelnen kommu-

nen Akteure, statt sich auf abstrakte Raumkategorien zu berufen.

Allerdings resultiert aus einer teilregionalen Betrachtungsweise die Problematik des Restraums. So wurde die Gefahr gesehen, die übrigen ländlichen Räume könnten ins planerische Hintertreffen geraten. Folglich müßten eigene, teilraumspezifische Instrumente greifen wie Städteneetze oder Regionale Entwicklungskonzepte, um auch dort den Kooperationswillen zu fördern. Schließlich ginge es doch um einen Ausgleich von Entwicklungsmöglichkeiten und eine gegenseitige funktionale Ergänzung von verdichteten und ländlichen Räumen. Als Möglichkeit einer Restraumplanung wurde die Schaffung einer (gestärkten) Kreisentwicklungsplanung⁴ angeregt, die de facto bereits über ihre Kompetenzen als untere Raumordnungsbehörde sowie mit ihren Trägerschaftsaufgaben an Regionalplanung bzw. -entwicklung beteiligt sei.

In den Gesprächen wurde insgesamt deutlich, daß das gesetzliche Erfordernis einer gesamtheregionalen Überplanung von den befragten Planern nicht geteilt wird. Somit erscheint eine teilregionale Herangehensweise unumgänglich, wie sie nicht zuletzt entgegen dem eingangs Gesagten auch juristisch für zulässig erachtet wird.⁵ Dies ist nicht zuletzt aus Gründen der Übersichtlichkeit und Konfliktvermeidung anzuraten. Hieran knüpft wieder die oben angesprochene Möglichkeit einer Bildung von planerischen Teilräumen mit eigenen Konkretisierungskompetenzen an, wobei freilich die gesamtheregionale Klammer gewahrt werden müßte. Gegen eine Kreisentwicklungsplanung im „Restraum“ als Pendant zum Regionalen Flächennutzungsplan im verdichteten Raum spricht aus Sicht des Verfassers der sektorale

Zuschnitt vieler Kreise, da diese bei einer getrennten Planung von verdichteten und ländlichen Räumen konzeptionell zerschnitten würden. Sollte allerdings eine intensive gesamtheregionale Abstimmung und Konzeption keine Schwierigkeiten bereiten, käme eine teilraumspezifische Planschärfe in Betracht (vgl. Horn 1997, S. 107), wonach für die ländlichen Räume eine „reduzierte Aussageschärfe“ Verwendung finden könnte. Diese Überlegungen setzen voraus, daß für die Flächennutzungsplanung über Generalisierungen in den Darstellungen nachgedacht wird, wie sie z.B. schon heute sinngemäß in den nordrhein-westfälischen Gebietsentwicklungsplänen praktiziert werden (Wohn- und gewerbliche Siedlungsbereiche etc.).

2.2.9 Vor- und Nachteile einer zusammengefassten Regional- und Flächennutzungsplanung inhaltlicher und organisatorischer Art

Letztlich entscheidend für die Akzeptanz des neuen Plantyps dürfte eine Abwägung zwischen den Vor- und Nachteilen sein. Davon sind im folgenden die wichtigsten tabellarisch wiedergegeben. Eine Bilanzierung ist daraus jedoch nicht möglich, da die Untersuchung statistisch nicht repräsentativ ist, und zudem regionale Unterschiede in der Bewertung der Argumente feststellbar waren.

Insgesamt haben die befragten Kommunal- und Regionalplaner gemeinsam, daß die jeweiligen gruppeninternen Ansichten mehr oder weniger stark voneinander abwichen; jedoch wurden auch Tendenzen zur Differenzierung zwischen beiden Gruppen erkennbar. So sahen die Kommunalplaner auffällig mehr Vorteile der Vereinfachung des Planungssystems als die Regionalplaner. Während letztere lediglich die Einsparung einer Planungsebene als **Neuerung im Planungssystem** positiv anmerkten, stellten erstere stärker auf den fachlichen Zugewinn durch die Zusammenfassung eng miteinander verbundener Bereiche wie der Siedlungs- und Landschaftsplanung ab. Die Befragten beider Gruppen berührten sich vereinzelt in der Position, daß wegen der gegenseitig

⁴ Von diesem Vorschlag zu trennen ist die Kreisentwicklungsplanung in Niedersachsen, die für die Regionalplanung zuständig ist.

⁵ Danach wird das Teilraumplanungsverbot nach § 9 Abs. 6 nur auf den Regionalplan bezogen. Sofern der regionale Flächennutzungsplan als vertiefender Plan („Lupenmodell“, siehe Koch, Chr. 1999, S. 28f.) für den besonders ordnungsbedürftigen Teil einer Region aufgestellt und somit in den Regionalplan für die Gesamtregion eingebettet wird, ist eine übergreifende regionale Konzeption gewahrt und dem gesetzlichen Erfordernis Rechnung getragen (vgl. auch Spannowky 1999, S. 413).

als ungeeignet befundenen Kompetenz für den neuen Plan eine weitere (Zwischen-)Ebene erforderlich sei.

Was die **Plangenaugigkeit und -inhalte** anbelangt, wurden übereinstimmend gravierende Probleme durch den neuen Plan angenommen. Der positiven Argumentation, das bisher eher abstrakte regionalplanerische Elemente im neuen Plan konkreter darstellbar seien, und die Planschärfe dem jeweiligen Ordnungsbedarf angepasst werden könne, kann entgegengesetzt werden, daß aufgrund der Größe des Planungsraums eine generalisierte Planung erforderlich sei, welche die einzelnen, v. a. kleineren Gemeinden, nicht in ihrer Charakteristik erfassen könne, und andererseits eine große Genauigkeit in besonders ordnungsbedürftigen Räumen zu zahlreichen Änderungen führe. Regional- und Stadtplaner schätzten gleichermaßen kritisch die Handhabung des Gegenstromprinzips im Rahmen der Mitwirkung der einzelnen Gemeinden ein. Danach wurde die Gefahr gesehen, daß die Kommunen sich leichter

über selbstgesetzte Restriktionen hinwegsetzen könnten, wenn sie für beide Planebenen gleichermaßen zuständig wären, und folglich die Wechselwirkung von kommunalen Entwicklungs- und regionalen Ordnungsvorstellungen beeinträchtigt werde.

Weiterhin wurde beiderseits problematisiert, das aufgrund des großen regionalen Kontextes Kommunen Entscheidungen zu treffen hätten, deren Auswirkungen sich nicht auf ihren räumlichen Bereich erstreckten, und zu denen ihnen auch die entsprechenden Ortskenntnisse fehlten. Erwartungsgemäß konnten die Kommunalplaner ihrer gestärkten Mitwirkung mehr Vorteile abgewinnen als die Regionalplaner und führten die stärkere Akzeptanz der Planinhalte, den größeren Druck zu interkommunaler Abstimmung und Ausgleich sowie die Selbstbindung und das damit verbundene Bewußtsein der eigenen Grenzen an, während letztere die gesteigerte kommunale Verantwortung hervorhoben.

Tabelle 2: Vor- und Nachteile einer zusammengefaßten Regional- und Flächennutzungsplanung

Kriterium	Positive Auffassung	Negative Auffassung
Neuerungen im Planungssystem insgesamt	<ul style="list-style-type: none"> + Einsparung einer Ebene + Vereinfachung insb. bei Verknüpfung mit Funktionalreform bzw. bei Zusammenfassung gleicher fachlicher Bereiche unterschiedlicher Ebenen, z.B. Landschaftsrahmen- und Landschaftsplanung 	<ul style="list-style-type: none"> - Zwischenebene zwischen Staat und Kommunen sinnvoll durch eigenständige Regionalplanung, da diese nicht allein durch Kommunen betrieben werden könne
Plangenaugigkeit und -inhalte	<ul style="list-style-type: none"> + Neuer Plan ermögliche die Beschränkung auf Kernelemente + Flächenhafte Definition von Grünzügen + Bessere Überplanbarkeit und somit Steuerung von Randbereichen + Flexible Handhabung der Planschärfe bzw. Maßstäblichkeit durch detaillierte Planung in besonders ordnungs- oder entwicklungsbedürftigen Bereichen 	<ul style="list-style-type: none"> - Keine ausreichende Plangenaugigkeit erwartet, um daraus Bebauungspläne ableiten zu können - Inhaltliche Entfernung von den einzelnen, insbes. kleineren Gemeinden angesichts der notwendigen Generalisierung, dabei Gefahr der interkommunalen Konkurrenz - Problem der unterschiedlichen Aussageschärfen je nach raumstrukturellen Erfordernissen, schwierige Überplanbarkeit des ländlichen Raums - Bei hohem Detaillierungsgrad evtl. häufige Änderungen des Plans erforderlich - Flächennutzungsplanung fungiere in der Praxis nur noch als Nutzungskataster, da selektive Beachtung je nach einzelnen Vorhaben
Mitwirkung der Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> + Gemeindliche Verantwortung für übergeordnete Belange, Selbstbindung; dadurch + Größere Akzeptanz regionaler Konzepte und Ziele + Verstärkter Druck zu interkommunaler/m Abstimmung bzw. Ausgleich, damit auch größerer Argumentationsaufwand der Gemeinden (mehr Objektivität, gegen Verhinderungsplanung) 	<ul style="list-style-type: none"> - Evtl. Überforderung der Gemeinden - Gefahr des mangelnden regionalen Bewußtseins bei den Gemeinden - Mitbestimmung von Gemeinden, die von den Belangen anderer nicht berührt seien und auch über keine ausreichende Ortskenntnis verfügten - Ungleichheit der Partner (Kernstadt und Umlandgemeinden), geringer Stellenwert der Entwicklungsvorstellungen peripher gelegener Kleingemeinden - Mißtrauen der Gemeinderäte gegenüber Ortsplaner, die zusätzlich regionale Ziele

		umsetzen müssten
Gremien- und Personalaufwand	<ul style="list-style-type: none"> + Verschlankung der bisherigen Organe machbar + Rationeller Personaleinsatz möglich + Abstimmungsaufwand für bisher eigenständige Planebenen entfällt 	<ul style="list-style-type: none"> - Keine Verringerung des Abstimmungs- und Gremienaufwands erkennbar, da beide Planebenen inhaltlich weiterhin vorhanden seien - Großer Planungsapparat („Riesenbüro“), sei zusammen mit verbleibenden Ortsplanern keine schlanke Verwaltung
Planungsergebnis	<ul style="list-style-type: none"> + Flächenhafte Konkretisierung regionaler Ziele bzw. konsensuale Planung und Umsetzung raumstruktureller Belange unter Berücksichtigung regionaler Zusammenhänge + Nachhaltige Siedlungs- und Grünflächenverteilung nur im regionalen Rahmen möglich + Kompetente Planung für kleinere Gemeinden 	<ul style="list-style-type: none"> - Gegenstromprinzip inhaltlicher Art (kommunales Entwicklungsstreben versus regionale Ordnungsfunktion) würde leerlaufen - Minimalkonsens („die wollen sich nicht untereinander wehtun“) oder Wunschkatalog einzelgemeindlicher Vorstellungen vorherzusehen/nicht auszuschließen, evtl. blieben dabei wichtige raumstrukturelle Fragen auf der Strecke - Keine Neuerung über die bisherigen Ausgangspläne zu erwarten
Flexibilität	<ul style="list-style-type: none"> + Kann durch schlanke Gremien gewährleistet werden + Schnelle Reaktion auf Probleme 	<ul style="list-style-type: none"> - Zu schwerfällig bei Änderungen des Flächennutzungsplans wegen großer Zahl der Beteiligten - Insgesamt schwerer Interessenausgleich und immenser Abstimmungsaufwand
Außenwirkung	<ul style="list-style-type: none"> + Gestärktes Auftreten nach außen gegenüber der Landesplanung und Fachbehörden 	---
Politische und finanzielle Implikationen	<ul style="list-style-type: none"> + Anlaß für gerechtere Verteilung von Steuer- und Fördermitteln, evtl. über Regionalfonds + Bereits bestehende Praxis eines interkommunalen Finanzausgleichs im Schulwesen + Stärkere Einbeziehung der Bürger in die regionale Planung 	<ul style="list-style-type: none"> - Verzicht auf Planungshoheit - Machtverlust der Landräte, wenn Kreise durch Abgrenzung des Planungsraums zerschnitten würden - Dominanz der größeren Städte nicht auszuschließen - Bisher keine Anwendung eines Kosten-Nutzen-Ausgleichs - Verteilungskonflikte bei Trägerschaftsaufgaben

Beim **Gremien- und Personalaufwand** wurde durch eine zusammengefaßte Regional- und Flächennutzungsplanung keine Entlastung antizipiert, da beide Planebenen inhaltlich weiterhin vorhanden seien, und die Ortsplaner tätig bleiben müßten für die Bebauungs- und Entwicklungsplanung. Dem kann entgegengehalten werden, daß die Abstimmung zwischen den beiden bisher getrennten Ebenen entfallt, und die Zusammenarbeit zwischen Regional- und Ortsplanern die Ergebnisse verbessere. Im übrigen wurde es für möglich und notwendig gehalten, den Gremien- und Personalaufwand durch Verschlankung auf ein praktikables Maß zu begrenzen (s.o. 2.2.8). Eng damit verbunden ist die **Flexibilität**, die von einigen Kommunalplanern aufgrund der komplexen Abstimmungsvorgänge und der deshalb erschwerten Möglichkeit einer Planänderung negativ beurteilt wurde im Gegensatz zur Reduktion des Gremienaufwandes. Lediglich von Seiten der Regionalplaner wurde die Aussicht einer schnellen Reaktion auf neue Rahmenbedingungen und Probleme angeführt.

Bezüglich des **Planergebnisses** verläuft die Meinungsfront wiederum quer durch Stadt- und Regionalplaner. Bei Betrachtung der wichtigsten Argumente standen sich die flächenhafte Konkretisierung regionaler Belange sowie die verbesserte, da institutionalisierte Abstimmung einerseits und der Minimalkonsens andererseits gegenüber, der u. U. wichtige raumstrukturelle Fragen und Probleme ausklammert oder sich in einer Aneinanderreihung einzelngemeindlicher Entwicklungsvorstellungen erschöpft. Bemerkenswert war, daß den kleineren Gemeinden im Zusammenhang mit den (generalisierten) Planinhalten eher eine gewisse Vernachlässigung bescheinigt wurde (s.o.), während sie beim Planungsergebnis aufgrund der fachlichen Planungskompetenzen im Verband besser abschneiden könnten. Die **Außenwirkung** wurde nur von den Kommunen aufgegriffen, was angesichts der erhofften Stärkung ge-

genüber Landes- und Fachbehörden verständlich ist.

Schließlich gab es bei den **Implikationen für das Planungssystem** deutliche Unterschiede zwischen den Kommunal- und Regionalplanern. So spielte das Thema Finanzen bei den Stadtplanern insofern eine wichtige Rolle, als ein interkommunaler Ausgleich auf der Grundlage des neuen Plans als möglich angenommen wurde, wiewohl ein Kosten-Nutzen-Ausgleich bisher insgesamt selten angewandt worden sei (v. a. im Schulwesen). Die politischen Folgen wurden gleichermaßen unterschiedlich definiert. So wurde von den Kommunalplanern das Moment des Kompetenzverlustes in der Planung als wichtiger Nachteil angesehen, wie auch der Machtverlust der Landräte in einer einzelngemeindlichen Regional- und Flächennutzungsplanung als eine nicht unerhebliche Schwierigkeit erkannt wurde. Ferner wurde eine Dominanz der größeren Städte gegenüber den kleineren Gemeinden befürchtet. Dagegen wurde als Vorteil von Vertretern der Regionalplanung genannt, daß mit der Integration beider Planebenen die Bürgerbeteiligung auch auf überörtliche Belange ausgedehnt werde.

Im Rahmen einer vorläufigen Würdigung von Pro und Contra sind die genannten Nachteile zwar nicht von der Hand zu weisen, da sie auf einschlägigen Erfahrungen beruhen, können jedoch prinzipiell ausgeräumt werden. Die befragten Planer haben hierzu bereits Lösungsvorschläge unterbreitet. So würde etwa eine teilräumliche Erstellung des Flächennutzungsplans, wie sie bereits im Nachbarschaftsverband Stuttgart mit den Teilbereichsausschüssen praktiziert wurde, die notwendige Ortskenntnis der betroffenen und beteiligten Gemeinden sicherstellen. Weiterhin sei nochmals an die Anregungen zur Ausgestaltung des Planungsverbands erinnert (schlanke Gremien, s.o. 2.2.7). Gleichwohl genügt es nicht, Nachteile zu bereinigen; vielmehr wird der Erfolg des neuen Plantyps angesichts des mit den Neuerungen verbundenen Aufwands davon abhängen, inwieweit sich die normativen Vorzüge in der praktischen

Umsetzung der Pläne bewähren und somit die mit der Komplexität verbundenen Probleme übertreffen.

2.2.10 Alternativen

In Anbetracht der mit einem Regionalen Flächennutzungsplan zusammenhängenden Potentiale und Probleme erschien es dem Verfasser angebracht, Alternativen zu erörtern. Die dabei erwähnten Planmodelle können, da sie auf spontanen Ideen der befragten Planer beruhen, dementsprechend nur sehr kurz skizziert werden. Dennoch bietet sich eine gründlichere Berücksichtigung in der wissenschaftlichen Diskussion sowie ggf. planungspraktischen Erprobung an.

In der Untersuchung setzten wiederum Kommunal- und Regionalplaner eigene Akzente. Während erstere sich eine **gestärkte Regionalplanung** mit verkleinerten Gremien (s.o.) und weniger, dafür besser um- und durchsetzbaren Zielen vorstellen konnten, wurden von den befragten Regionalplanern neue Modelle ins Gespräch gebracht. So könne der **Regionalplan mit Grundzügen der Siedlungsstruktur angereichert** werden, um daraus entweder vertiefende teilräumliche Konzepte oder sogar Bebauungspläne abzuleiten. Letztere könnten etwa auch zu gemeindeteilbezogenen „Flächennutzungsplänen“ weiterentwickelt werden. Ein anderer Ansatz war, die **Landesentwicklungspläne** genauer, d.h. **regionspezifischer auszuformen** und daraus Flächennutzungspläne mit verstärkt regionalen Bezügen zu entwickeln. Daraus

ließen sich wiederum Bebauungspläne ableiten. Eine Kompromißformel könnte lauten, unter Beibehaltung des bisherigen Planungssystems **teilräumliche Zweckbündnisse** zu fördern und somit auch planerische Kooperationsstrukturen auszubilden.

So pragmatisch dieser Vorschlag auch im Sinne einer Vorstufe zu einem neuen Plan sein mag, darf dabei nach dem Dafürhalten des Verfassers jedoch nicht der gesamtregionale Zusammenhang aus den Augen verloren werden. Daher müßte dieses Modell mit einer Stärkung der aktiven Koordinations- und Moderationsfunktion der Regionalplanung einhergehen, um eine gesamtregional ausgewogene Entwicklung sicherzustellen. Gleichmaßen kritisch sind weitergehende landesplanerische Zielsetzungen zur regionalen Entwicklung, da dies zu Abgrenzungsschwierigkeiten in den ebenenspezifischen Kompetenzen führen könnte und dem Subsidiaritätsprinzip zuwiderliefe, wie es sonst im Zuge der Regionalisierung immer wieder hochgehalten wird. So gesehen gibt es eigentlich keine Ideallösung. Abschließend kann immerhin konstatiert werden, daß die befragten Gemeindeplaner mit ihren das bestehende System modifizierenden Alternativvorschlägen zwar eine gewisse Zurückhaltung gegenüber dem Regionalen Flächennutzungsplan zum Ausdruck bringen, aber an einer Weiterentwicklung des Planungssystems auf regionaler Ebene interessiert sind. Zudem stimmen sie darin mit den Regionalplanern überein, was einer weiteren Diskussion förderlich ist.

3 Vorläufiges Fazit

Die vorliegende Untersuchung versteht sich weniger als Bewertung des neuen Plantyps in einer bestimmten Form, sondern vielmehr als Exploration seiner Potentiale und Probleme im Hinblick auf die Weiterentwicklung der räumlichen Planung auf regionaler Ebene insgesamt. Somit wird hier nicht der Anspruch auf eine Beurteilung der Anwendbarkeit erhoben, was schon aus Gründen der fehlenden Repräsentativität der Ergebnisse ausscheidet. Gleichwohl wurden hier bewußt die Erfahrungen und Ansichten von Planern ausführlicher wiedergegeben, um die sonst stark normativ geprägte Debatte anzureichern, zumal sich die konkreten Herausforderungen auf regionaler Ebene stellen und nicht allein abstrakt-argumentativ zu bewältigen sind.

Immerhin hat die Untersuchung gezeigt, daß es angesichts der bisherigen Erfahrung in der interkommunalen und regionalen Kooperation einige Defizite gibt, die eine Diskrepanz zwischen normativen Idealvorstellungen und der planungspraktischen Umsetzung erkennen lassen. Großräumige Kooperationen mit einer vorrangigen Imagewirkung, die der interregionalen Konkurrenz geschuldet sind, etwa in Form der „MAI-Initiative“ (Weck 1996), dürften keinen ausreichenden Ansatzpunkt für eine engere planerische Zusammenarbeit darstellen und sind davon getrennt zu sehen. Vielmehr entscheidend sind kleinräumige Lösungen einer engeren räumlichen Abstimmung, wie sie nicht nur Institutionen wie der Umlandverband Frankfurt oder die Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg darstellen, sondern durchaus auch kleinere Gebilde wie z.B. der „Zweckverband Mittelzentrum Bad Segeberg/Wahlstedt“, der explizit auch für eine Funktionsteilung und Abstimmung in der Flächennutzungsplanung verantwortlich ist (Landesregierung Schleswig-Holstein 1995, S. 94ff.). Doch selbst wenn die formalen Voraussetzungen

gegeben sind, stellt sich die Frage nach der tatsächlichen Planungspraxis, und da ist z. T. eine mangelnde konzeptionelle Zusammenarbeit feststellbar („Flächennutzungspläne wurden nur zusammengezeichnet“). Ein neuer Plantyp setzt folglich eine genauere Analyse der jeweiligen regionalen Strukturen voraus.

Im Rahmen der Untersuchung wurde eine Komplexität inhaltlicher (Planinstrumente), organisatorischer (Aufgabenzuschnitt) und räumlicher (gesamtregionale Überplanung) Art ermittelt, jedoch wurden auch Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt, die allerdings über den Regionalen Flächennutzungsplan im engeren Sinn, also nach § 9 Abs. 6 ROG, hinausgehen. Deshalb dürfte eine gewisse Offenheit angesichts der grundsätzlich geführten Diskussion über die Neuordnung des Planungssystems angebracht sein und den spezifischen regionalen Gegebenheiten eher gerecht werden als ein zentraler Plantyp. Nicht zuletzt der Gesetzgeber wollte mit dieser Regelung eine Experimentierklausel (Runkel 1997, S. 8) schaffen. Daher sind nun insbesondere die Landesgesetzgeber gefragt, in engem Diskurs und Dialog mit den Regionen eine Weiterentwicklung des Planungssystems zu ermöglichen.

Wesentlich erscheint dem Verfasser auch die Überlegung, daß die o.g. Komplexität des oder eines neuen Plans zunächst Einführungsschwierigkeiten bereiten könnte. Anfangsprobleme sollten allerdings nicht zur Folge haben, von einer derartigen Erneuerung des Planungssystems Abstand zu nehmen. Daher ist es konstruktiv und notwendig, sich die erst mittel- bis langfristig sichtbaren Vorteile vor Augen zu führen, die etwa in einer Klärung von Nutzungskonflikten zur Sicherung verschiedener Raumfunktionen sowie der Intensivierung der regionalen Kooperation insgesamt bestehen. Darin dürfte ein beachtlicher Beitrag liegen zur Verwirkli-

chung einer ausgewogenen und nachhaltigen Raumentwicklung.

Um die Regionen nicht von vornherein mit dem Anspruch einer optimierten, aber auch aufwendigen Planung zu überfordern und abzuschrecken, wäre ein schrittweises Vorgehen in Erwägung zu ziehen (vgl. Kiepe 1996, S. 312). Im Gegensatz zu einer „Paketlösung“, evtl. verbunden mit einer aufwendigen und schwer durchsetzbaren Neugliederung der Planungsregionen, bieten sich etwa die folgenden Schritte zur allmählichen Einführung des neuen Plans an:

- Zuerst sollte die Regionalplanung vollständig kommunalisiert werden, d.h., es würde ein Organ geschaffen, in dem *alle* Gemeinden mit Sitz und Stimme vertreten sind. Dies würde eine wesentliche Grundvoraussetzung dafür bilden, die einzelnen Gemeinden an der regionalen Planung zu beteiligen und sie andererseits stärker an die Ziele zu binden, die sie ja im Aufstellungsverfahren mitgetragen haben. In diesem Stadium könnte die Regionalplanung bereits um stärker gebiets- oder flächenbezogene Ausweisungen zur Siedlungsentwicklung erweitert werden.
- Planung und Umsetzung sollten eine Einheit bilden im Hinblick auf eine möglichst umfassende und ausgewogene Regionalentwicklung. Daher sollten dem Planungsverband einzelne Implementationsaufgaben übertragen werden, die wichtig für die Regionalentwicklung, aber nicht allzu konfliktträchtig sind. Hierfür kommen bspw. ÖPNV, Gewerbeflächenmanagement bzw. Standortmarketing, Landschaftsentwicklung und Erholungswesen in Frage.
- Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, könnte ein durch derartige Kompetenzen profilierter Verband dazu übergehen, sich verstärkt der Flächennutzungsplanung zuzuwenden. Zunächst könnte der Verband die technische Erarbeitung der Pläne sowie

die interkommunale Abstimmung für einzelne Gemeinden quasi als Dienstleister übernehmen, ggf. unter Einsatz moderativer Funktionen. Bei ausreichendem Vertrauen wäre denkbar, daß etwa im verdichteten Regionskern, aber auch anderswo die Kommunen die Planungshoheit für die Flächennutzungsplanung an den Verband delegieren. Hieran könnten die Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg anknüpfen. Ansonsten wären informelle Raumnutzungskonzepte geeignet, einen Einstieg in eine vertiefte interkommunale Zusammenarbeit bezüglich der Flächendisposition zu initiieren.

- Auf diese Weise könnten immer mehr Teilbereiche der Region die Flächennutzungsplanung auf den Verband übertragen, bis möglicherweise ein gesamtregionaler Flächennutzungsplan erreicht wäre. Doch könnte sich der neue Plan genauso gut auf die ordnungsbedürftigen Bereiche beschränken.
- Inwieweit die einzelnen Stadien von unten gestaltet oder von oben angestoßen werden können, sollen und müssen, wird hier offengelassen. Fest steht nur, daß es ohne einen Konsens aller Beteiligten nicht funktionieren wird.

Angeichts der ermittelten Defizite in der räumlichen Planung wären jedenfalls bereits einzelne Schritte auf dem Weg zum Regionalen Flächennutzungsplan als Fortschritt zu werten. Schließlich sollte der neue Planotyp kein Selbstzweck im Sinne eines verallgemeinerbaren oder gar idealen Modells sein, das möglicherweise erst gar nicht erstrebenswert erscheint wegen der engen (rechtlichen) Anforderungen, sondern differenziert auf seine Übertragbarkeit und Realisierbarkeit hin beurteilt werden. Und da dürften im Zweifel regional angepaßte Lösungen normativen Maximalvorgaben vorzuziehen sein, um eine *tatsächliche* Neuerung der regionalen Planung zu erreichen.

Literatur

Aigner, Birgit/Miosga, Manfred (1994): Stadtregionale Kooperationsstrategien. Neue Herausforderungen und Initiativen deutscher Großstadregionen. Münchner Geographische Hefte: 51, hrsg. von Robert Geipel, Wolfgang Hartke und Günter Heinritz. Regensburg.

Albert, Stephanie (2000): Inhaltliche Ausgestaltung eines regionalen Flächennutzungsplans. Exemplarische Darstellung am Beispielraum München West. In: Raumforschung und Raumordnung 2-3/2000, S. 198-208.

Behrendt, Rembert (1995): Umlandverband Frankfurt als Modell für die Region Berlin/Brandenburg? In: Benz, Arthur/König, Klaus: Der Aufbau einer Region. Planung und Verwaltung im Verdichtungsraum Berlin/Brandenburg. Verwaltungsorganisation, Staatsaufgaben und Öffentlicher Dienst; 32. Baden-Baden: Nomos-Verlag, S. 133-138.

Bunzel, Arno/ Mayer, Ulrike (1996): Die Flächennutzungsplanung. Bestandaufnahme und Perspektive für die kommunale Praxis. Deutsches Institut für Urbanistik. Difu-Beiträge zur Stadtforschung; 20. Berlin.

Deiters, Jürgen (1996): Die Zentrale-Orte-Konzeption auf dem Prüfstand. In: Informationen zur Raumentwicklung 10.1996, S. 631-646.

Erbguth, Wilfried/ Müller, Bernhard/ Koch, Robert (1999): Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern. Grundlagen, Erfahrungen, Weiterentwicklung. ARL-Arbeitsmaterial; 255. Hannover.

Fürst u.a. (Klinger, Werner/Knieling, Jörg/Mönnecke, Margit/Zeck, Hildegard)

(1990): Regionalverbände im Vergleich. Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen. Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis; 4. Baden-Baden.

Geyer, Thomas (1999): Siedlungsstruktur. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung. Hannover, S. 175.185.

Horn, Inge (1997): Das Regionale Flächennutzungskonzept - ein Beitrag zur Stärkung der räumlichen Planung in Verdichtungsräumen. Werkstattberichte; Band 28, hrsg. von Hans Kistenmacher, Lehr- und Forschungsgebiet Regional- und Landesplanung, Fachbericht A/RU/BI, Studiengang Raum- und Umweltplanung, Universität Kaiserslautern. Ebd.

Jordan, Jörg (1997): Der Regionalkreis Rhein-Main. In: Kommunalverband Großraum Hannover/Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Hannover Region 2001. Vorschläge zur Entwicklung neuer Organisationsstrukturen für die Wahrnehmung regionaler Verwaltungsaufgaben. Beiträge zur regionalen Entwicklung; 59. Hannover, S. 43-58.

KGH (Kommunalverband Großraum Hannover) (1997): Regionales Raumordnungsprogramm für den Großraum Hannover. Ebd.

Kiepe, Folkert (1996): Die Stadt und ihr Umland. Zur Notwendigkeit der Bildung von Stadtregionen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5.1996, S. 307-316.

Kilian, Michael/Müllers, Ernst (1998): Möglichkeiten zur Bewältigung von Stadt-Umland-Problemen in großstädtischen

Verdichtungsräumen. In: Verwaltungsarchiv 1/1998, 89. Jahrgang, S. 25-69.

Kistenmacher, Hans (1995): Aufgabenverständnis und Erfordernisse einer leistungsfähigen Regionalplanung - Antworten auf wachsende Anforderungen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1995 in Chemnitz. ARL-Arbeitsmaterial; 221. Hannover, S. 14-30.

Kistenmacher, Hans (1996): Auswertung ausgewählter Pläne und Programme der Regionalplanung im Bundesgebiet. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Az RS II - 6741 02 - 95.04. Kaiserslautern.

Klee, Wolfgang (2000): 30 Jahre, prall gefüllt. Die Straßenbahnen im Umbruch. In: Straßenbahn Magazin 11/2000, S. 30-37.

Koch, Chrisina (1999): Workshop „Regionaler Flächennutzungsplan“. In: ARL-Nachrichten 4/1999, S. 28f.

Koch, Robert (1999): Der Regionale Flächennutzungsplan. Ein neuer Plantyp für Verdichtungsräume und seine Einschätzung bei Kommunen und Regionalplanung. Diplomarbeit im Aufbaustudiengang Umweltschutz und Raumordnung, Studienrichtung Räumliche Planung an der Technischen Universität Dresden. Zweite, überarbeitete Fassung. Dresden

Lamnek, Siegfried (1995): Qualitative Sozialforschung. Band 2: Methoden und Techniken. 3., korrigierte Auflage, Weinheim.

Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg.) (1995): Flächenentwicklung ohne Grenzen. Wie Gemeinden zusammenarbeiten können. Bearbeitet von Klaus Mensing, Convent, Struktur- und Organisationsentwicklung GmbH, in Zusammen-

arbeit mit Götz von Rohr, Geographisches Institut der Universität Kiel. Ebd.

Mitschang, Stephan (1999): Flächennutzungsplanung. Ansätze für ihre zukunftsorientierte Weiterentwicklung. In: RaumPlanung 86, 1999, 86. Jahrgang, S. 198-208.

NVK (Nachbarschaftsverband Karlsruhe) (1985): Flächennutzungsplan. Erläuterungsbericht zur genehmigten Planfassung 1985. Kurzfassung. Karlsruhe.

Priebs, Axel (1997): Stadt-Umland-Beziehungen im Raum Hannover. In: RaumPlanung 79, 1997, 84. Jahrgang, S. 281-285

Priebs, Axel (1999b): Zentrenkonzepte in Verdichtungsräumen. Probleme in der planerischen Praxis und aktueller Handlungsbedarf. In: Ders. (Hrsg.): Zentrale Orte, Einzelhandelsstandorte und neue Zentrenkonzepte in Verdichtungsräumen. Kieler Arbeitspapiere zur Landeskunde und Raumordnung; 39. Kiel, S. 1-10.

Priebs, Axel (1999a): Die Bildung der Region Hannover. Ein (r)evolutionäres Ereignis. In: Standort 1/1999, 23. Jahrgang, S. 23-27.

Rautenberg, Thomas (1997): Regionalpark Rhein-Main. In: RaumPlanung 79, 1997, 84. Jahrgang, S. 296-298.

Runkel, Peter (1997): Zur geplanten Neuregelung des Rechts der Raumordnung. In: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 1997/1, 17. Jahrgang, S. 1-9.

Schmitz, Gottfried (1995): Grenzüberschreitende Regionalplanung. Erfahrungen aus dem Rhein-Neckar-Dreieck. In: Benz, Arthur/ König, Klaus: Der Aufbau einer Region. Planung und Verwaltung im Verdichtungsraum Berlin/Brandenburg. Verwaltungsorganisation, Staatsaufgaben und Öffentlicher Dienst; 32. Baden-Baden, S. 137-150.

Schmitz, Gottfried (Projektl.)/ von Hesler, Alexander/ Groß, Thomas (1998): Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungs-räume. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Endbericht 1997. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, ARL-Arbeitsmaterial; 222. Hannover.

Spannowsky, W. (1999): Der „regionale Flächennutzungsplan“ als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums. In: Umwelt- und Planungsrecht 11-12/1999, S. 409-417.

UVF (Umlandverband Frankfurt) (1997): Entwicklungsplan 2015. Vorschläge des Umlandverbands Frankfurt für die weitere Entwicklung des Verbandsgebiets. Frankfurt.

Von Mühl, Gerald (1996): Auf dem Weg zu einer ökologisch- und umsetzungs-orientierten Regionalplanung? In: Standort - Zeitschrift für angewandte Geographie 1/1996, 20. Jahrgang, S. 29-33.

Weber, Beate (1998): Rede zur Eröffnung der Verbandsversammlung des Nachbarschaftsverbands [Heidelberg-Mannheim] am 14.01.1998 in Mannheim.

Weck, Sabine (1996): Neue Kooperationsformen in Stadtregionen. In: Raumforschung und Raumordnung 4.1996, 54. Jahrgang, S. 248-256.

Winkel, Rainer (1996): Studie zur Umsetzung Regionaler Entwicklungskonzepte im Freistaat Thüringen durch interkommunale Kooperation. Erstellt durch die Arbeitsgruppe Prof. Dr. R. Winkel, Dresden/Wiesbaden.