



AKADEMIE FÜR
RAUMENTWICKLUNG IN DER
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Schmidt-Eichstaedt, Gerd; Steinebach, Gerhard; Vallée, Dirk:

Umsetzung der Raumplanung

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-5544082>

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2011):

Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung.

Hannover, 567 – 635.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55441>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

8 Umsetzung der Raumplanung

8.1 Zusammenwirken von Raumplanung und raumbedeutsamen Fachplanungen

Dirk Vallée

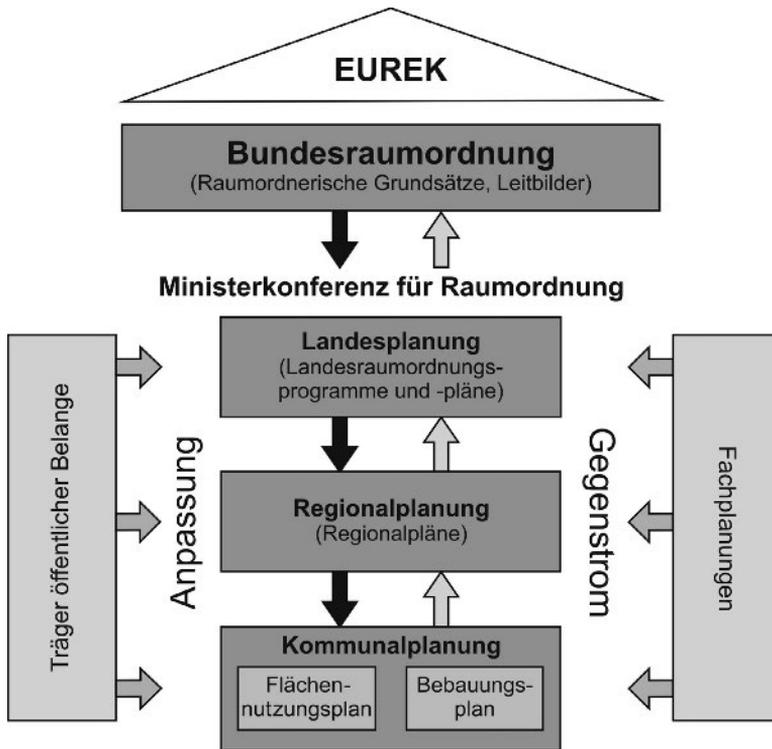
Kurzfassung

Der Beitrag befasst sich mit den Abstimmungserfordernissen und -möglichkeiten zwischen raumplanerischen Verfahren und Festlegungen sowie raumbedeutsamen Fachplanungen. Dabei wird vor dem Hintergrund des Gegenstromprinzips und der unterschiedlichen fachgesetzlichen Regelungen beleuchtet, wie Abstimmungen, raumplanerische Festlegungen und fachplanerische Genehmigungen entstehen, zusammenwirken und gegenseitige Bindungen entfalten können. Raumordnerische Festlegungen sind überörtlich und überfachlich und entstehen aus einem Abwägungsprozess. Fachplanungen unterliegen einem eher monofunktionalen Optimierungsgebot und müssen Ziele der Raumordnung beachten. Durch die zunehmend langen Planungsprozesse und die überfachlichen Wirkungen einzelner Fachplanungen sowie die strengeren mehrdimensionalen Umweltauflagen entstehen neue Herausforderungen, aber auch neue Chancen für die Raumplanung. Diese werden ergänzt durch die zunehmende Entwicklung der Raumplanung hin zur Raumentwicklung mit Umsetzungskompetenzen, was in dem Beitrag ebenfalls angerissen wird.

8.1.1 Einführung

Unter Raumplanung wird „die Entwicklung von räumlichen Leitvorstellungen und der Einsatz von Instrumenten zu ihrer Umsetzung“ verstanden (Sinz 2005: 863). Raumordnung ist dabei der überörtliche und überfachliche Teil der Raumplanung, der auf den unterschiedlichen Ebenen in staatlicher und regionaler Verantwortung liegt. Hinzu kommen Leitlinien der Raumentwicklung auf europäischer Ebene, die im Zuge des fortschreitenden Integrationsprozesses in Europa inhaltlich an Bedeutung gewinnen und zunehmend als Erfordernisse und Begründung für einzelne Planungen und Maßnahmen herangezogen werden. Die Raumordnung ist der gemeindlichen Bauleitplanung, bestehend aus dem Flächennutzungsplan als vorbereitendem Bauleitplan und dem Bebauungsplan als verbindlichem Bauleitplan, vorgelagert. Die Bauleitplanung hat die Ziele der Raumordnung zu beachten (§ 4 Abs. 1 ROG) und die Grundsätze im Rahmen ihrer planerischen Erwägungen und Abwägungen zu berücksichtigen (§ 4

Abb. 8.1: Räumliches Planungssystem in Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung nach BBR 2005

Abs. 2 ROG) sowie sich gemäß § 1 Abs. 4 BauGB den Zielen der Raumordnung anzupassen (vgl. Kap. 8.2).

Die Ebenen der Raumplanung gewinnen mit zunehmender Kleinräumigkeit an inhaltlicher Konkretisierung (vgl. Abb. 8.1). Während auf der europäischen und nationalen Ebene Leitlinien und Leitbilder den Rahmen für Entwicklungen aufzeigen und politische Zielvorstellungen artikulieren, sind die Landesraumordnungsprogramme bzw. Landesentwicklungspläne in der Regel bereits in Teilen räumlich und inhaltlich konkret und es werden in ihnen Ziele sowie Grundsätze der Raumordnung formuliert. Ziele und Grundsätze werden in Regionalplänen, Gebietsentwicklungsplänen, regionalen Raumordnungsprogrammen bzw. regionalen Flächennutzungsplänen räumlich und inhaltlich weiter konkretisiert.

Im deutschen Planungssystem hat die Raumplanung die Aufgabe, „durch Abstimmung raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretende Konflikte auszu-

gleichen“ (§ 1 Abs. 1 ROG). Aus der beschriebenen Diktion wird deutlich, dass neben der Raumplanung auch andere Planungsebenen und Planungsvorgaben bestehen, die durch die Raumplanung abzustimmen sind.

Unter Fachplanungen werden einzelfachliche Zielvorstellungen und systematische Vorbereitungen von Maßnahmen zu deren Umsetzung verstanden, die abgegrenzte Sachbereiche umfassen (Runkel 2005). Wichtige Elemente sind die Infrastrukturfachplanungen und die Umweltfachplanungen (vgl. Abb. 8.2).

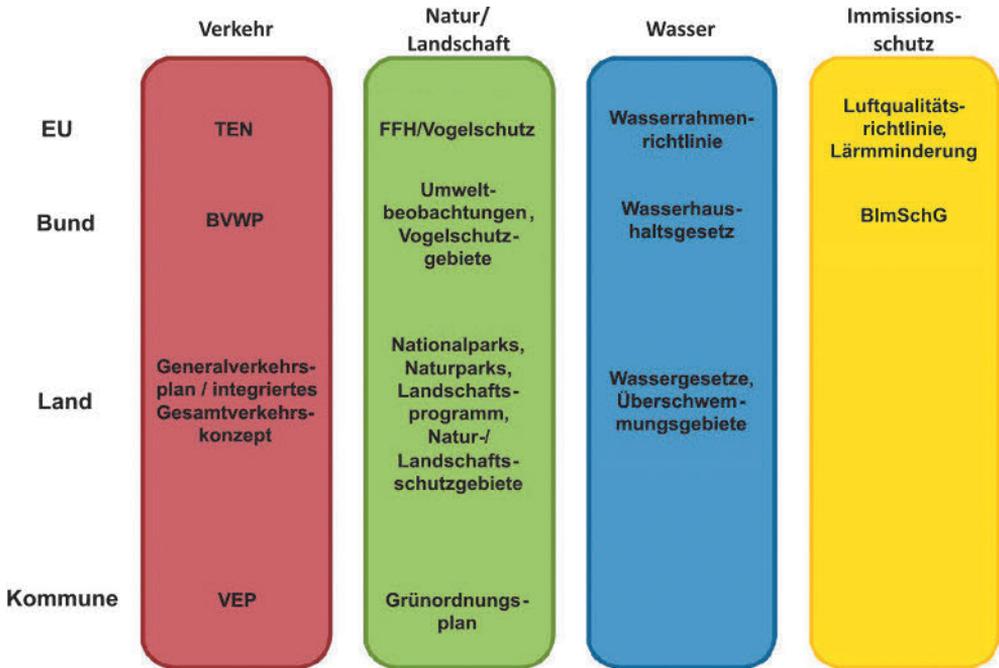
Zu den Infrastrukturfachplanungen zählen Planungen für Verkehrsinfrastrukturen (Straßen, Bahnstrecken, Wasserwege, Häfen, Flughäfen) sowie für Ver- und Entsorgungseinrichtungen (Rohstoffabbau, Rohrleitungen für Gas, Wasser und andere Produkte, Energieleitungen, Deponien und Atomendlager). Hinzu treten Fachplanungen für die soziale und Bildungsinfrastruktur wie Krankenhäuser, Schulen und Hochschulen. Sie dienen der Planung und Genehmigung entsprechender Trassen und Standorte und erfolgen auf der Basis von Fachgesetzen sowie des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Zu den Umweltfachplanungen zählen u. a. wasserwirtschaftliche Planungen, Planungen zu Natur- und Landschaftsschutz sowie der Sicherung von Luftqualität. Sie dienen der Sicherung und Wiederherstellung eines guten ökologischen Zustands sowie der vorsorgenden Sicherung bestimmter Umweltstandards und erfolgen auf der Basis entsprechender Fachgesetze sowie des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) mit zugehörigen Verordnungen (BImSchVO) und des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

Fachplanungen erfolgen auf unterschiedlichen Ebenen. Für den Bereich der Verkehrsinfrastruktur erfolgt auf der Ebene der Europäischen Union (EU) eine strategische Planung der sogenannten Transeuropäischen Netze (TEN), d. h. wichtiger Korridore für Straßen, Bahnstrecken und Wasserwege, allerdings ohne Genehmigungszuständigkeit und Finanzierung. Die einzelnen Maßnahmen sind durch die Mitgliedstaaten planerisch zu konkretisieren und rechtlich umzusetzen. Auf der Ebene des Bundes werden die TEN im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung (BVWP) konkretisiert und um nationale Gesichtspunkte erweitert. Die Planung erfolgt sodann auf der Basis einschlägiger Fachgesetze wie z. B. dem Bundesfernstraßengesetz (BFernStrG), dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) oder dem Luftverkehrsgesetz (LuftVG). Eine weitere Konkretisierung erfolgt in Deutschland auf der Ebene der Bundesländer durch sogenannte Generalverkehrspläne sowie die genehmigungsrechtliche Umsetzung von Projekten (vgl. Abb. 8.2).

Im Bereich der Umweltfachplanungen bestehen insbesondere Rahmenrichtlinien auf der Ebene der EU, die durch nationale Fachgesetze konkretisiert werden. Gebiete besonderer Bedeutung für den Schutz von Tieren und Pflanzen (FFH-Gebiete und Vogelschutzgebiete) werden auf der europäischen Ebene geschützt, die Ausweisung sowie die Formulierung der Entwicklungsziele erfolgt auf Vorschlag der Mitgliedstaaten. Anschließend werden die europäischen Regelungen in nationalen Gesetzen konkretisiert sowie im Rahmen von Verwaltungsverfahren und -vorschriften in den jeweiligen Genehmigungsverfahren für den Bau und den Betrieb entsprechender Anlagen umgesetzt. Eigene konkrete Fachplanungen im Bereich der Umwelt bestehen auf der Ebene der

Abb. 8.2: Ebenen und ausgewählte Elemente der Fachplanung



Länder mit den Landschaftsprogrammen sowie den Landschaftsrahmenprogrammen bzw. -plänen auf der Ebene der Regionalplanung sowie der Umweltfachplanungen in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz.

Fachplanungen nehmen in der Regel Grund und Boden sowie andere Umweltgüter (insbesondere Luft und Wasser) in Anspruch oder dienen dem Schutz und der Förderung bestimmter öffentlicher Belange (z. B. Natur-, Landschafts- und Wasserschutz), wodurch ein Raumbezug besteht und sie als raumbedeutsam zu werten sind. Zudem beeinflussen sie die räumliche Entwicklung, was ebenfalls eine Raumbedeutsamkeit entfaltet. Die Instrumente sind fachliche Entwicklungsplanungen (z. B. für Natur, Landschaft, Infrastruktur), Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren zur abschließenden Regelung der Inanspruchnahme von Grund und Boden oder immissionschutzrechtliche Verfahren.

Im Folgenden werden Verfahren und Inhalte der Raumplanung sowie raumbedeutsamer Fachplanungen im Einzelnen vertieft dargestellt und erläutert, die Koordinationsaufgabe und die -notwendigkeiten durch die Raumplanung beschrieben sowie die Mechanismen des Zusammenwirkens anhand von Beispielen ausgewählter Fachplanungen dargestellt.

8.1.2 Verfahren und Ebenen der Raumplanung sowie raumbedeutsamer Fachplanungen

Planungsverfahren

Wie bereits einleitend dargestellt, finden die Raumplanung und räumliche Fachplanungen auf unterschiedlichen Ebenen und mit unterschiedlicher inhaltlicher Konkretisierung statt. Gemeinsam ist ihnen, dass die Aufstellung nach dem Gegenstromprinzip erfolgt und alle Planungen (Pläne, Programme, Projekte) einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) bzw. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bedürfen.

Unter dem Begriff „Gegenstromprinzip“ wird die Beteiligung der höheren und darunter liegenden Planungsebenen sowie der Fachplanung (bei Verfahren der Raumplanung) bzw. der Raumplanung (bei Verfahren der Fachplanung) verstanden (§ 1 Abs. 3 ROG). Damit wird eine Berücksichtigung der Belange der unterschiedlichen Planungsebenen und der jeweiligen Planungsträger angestrebt sowie im Gegenzug eine Anpassungs- bzw. Beachtungspflicht ausgelöst. Dazu wird ihnen die Gelegenheit gegeben, im Rahmen einer vorgegebenen Frist eine Stellungnahme zu dem Entwurf des Planes abzugeben. Der Plangeber berücksichtigt anschließend die vorgetragenen Bedenken und Anregungen bei seiner abschließenden Entscheidung im Rahmen der Abwägung (vgl. Tab. 8.1).

Die Beteiligung hat nicht zum Zweck, alle Anregungen und Bedenken aufzugreifen und zu einer Änderung des Entwurfs zu kommen. Es ist durchaus vorgesehen, aus übergeordneten Gesichtspunkten einzelne Bedenken und Anregungen auch bewusst nicht aufzugreifen, wenn es im Sinne einer gesamtheitlichen Planung und des Allgemeinwohls geboten ist. Damit wird im Rahmen des Beteiligungsprozesses ein modernes Planungsverständnis umgesetzt, welches davon ausgeht, durch eine möglichst breite Diskussion die relevanten Aspekte in die Abwägung einzubeziehen. Zudem kann damit erreicht werden, die Akzeptanz der Planung zu stärken, was allerdings eine gute und verständliche Vermittlung der Inhalte und Zusammenhänge erfordert. Durch einen solchen Prozess kann zudem eine detaillierte inhaltliche Regelung des Verfahrens erspart und die Transparenz gesteigert werden.

Die Beteiligten bekommen nach Abschluss des Verfahrens eine Mitteilung, wie mit ihren Bedenken und Anregungen umgegangen wurde. Ziel des Prozesses ist es, möglichst alle relevanten und den Entwurf betreffenden Aspekte vor der Entscheidung zu kennen und berücksichtigen zu können.

Um die Umweltwirkungen räumlicher Planungen bereits frühzeitig berücksichtigen zu können, hat die Europäische Union im Jahr 2001 eine Gemeinschaftsrichtlinie – die SUP-Richtlinie – erlassen. Sie regelt, in welchen Plänen und Programmen und wie dies geschehen soll. Entsprechend Anhang 1 der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 müssen für darin bestimmte Pläne und Programme, zu denen auch Raumordnungspläne zählen, die Umweltauswirkungen geprüft werden. Bei allen Plänen und Programmen der Raumplanung muss eine SUP durchgeführt werden. Die Umweltprüfung von Plänen und Programmen der Raumplanung wird oft auch als Plan-Umweltprüfung (Plan-UP) bezeichnet. Die SUP hat zum

Ziel, bereits frühzeitig auf der strategischen Ebene der Raumplanung oder bestimmter räumlicher Fachplanungen wie z. B. der Landschaftsplanung oder der Bundesverkehrswegeplanung grundsätzliche Alternativen unter Umweltgesichtspunkten gegeneinander abzuwägen (vgl. auch Jacoby 2000). Dieses kann häufig auf der Ebene der Fachplanung wegen deren fachlichem Optimierungsgebot nicht mehr in einem gesamthaften Umfang erfolgen. Im Rahmen der SUP werden die Umweltbehörden als Träger der Umweltfachplanungen (Natur- und Landschaft, Wasser, Boden, Immissionsschutz) frühzeitig eingebunden, indem die Belange in den Planungsprozess der Raumplanung einfließen (vgl. Abb. 8.1).

Die SUP kann als Weiterentwicklung der seit den 1980er Jahren gebräuchlichen UVP von konkreten Einzelprojekten angesehen werden. Inhaltlich werden dort dieselben Ziele verfolgt wie bei der SUP, nämlich der Schutz bestimmter Güter (u. a. Mensch, Flora und Fauna, Biodiversität, Boden, Wasser, Luft, Klima, Kultur- und Sachgüter) durch das Aufzeigen von Konflikten und deren Vermeidung oder Verminderung. Die Stärke der SUP ist in der Prüfung strategischer und alternativer Lösungsmöglichkeiten zu sehen. Die Umweltprüfung findet bereits bei der Erstellung von Plänen und Programmen statt, auf deren Basis später über konkrete Vorhaben entschieden wird. Dies verlangt allerdings, die hohe Komplexität von direkten und indirekten Wirkungen, die spezifischen Vor- und Nachteile und die jeweiligen Eingriffe in die Umweltmedien strukturiert und transparent aufzubereiten, um die Umweltprüfung von Plänen und Programmen nachvollziehbar und akzeptabel zu machen.

Auf der Ebene der Fachplanungen erfolgt für Einzelvorhaben eine UVP. Diese ist detaillierter als die SUP und hat zur Aufgabe, Eingriffe und Wirkungen von konkreten Vorhaben im Detail zu beschreiben und auch zu quantifizieren, um daraus gegebenenfalls resultierende Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen abzuleiten.

Der Gesetzgeber hat eine integrative Umweltprüfung (UP) in das BauGB eingeführt, die SUP und UVP integriert, weil die Bauleitplanung Anforderungen beider Richtlinien erfüllen muss.

Nationale und supranationale Ebene

Im Zuge der europäischen Integration gewinnt die Zusammenarbeit und Abstimmung mit den Nachbarstaaten nicht nur für die Grensräume der Bundesrepublik, sondern in ganz Europa an Bedeutung (vgl. Kap. 10.2). Auf der europäischen Ebene besteht jedoch kein verbindlicher Raumordnungsplan. Die Zusammenarbeit und Abstimmung erfolgt vielmehr über die verschiedenen Gemeinschaftsinitiativen (INTERREG, URBAN, LEADER, EQUAL), das Europäische Raumbewachungsnetzwerk (ESPN) und das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK). Letzteres ist entsprechend dem in der EU gelebten Prinzip, die Regelungen erst durch die niedrigstmögliche und sinnvolle Ebene verbindlich treffen zu lassen, kein bindendes Dokument, sondern ein Orientierungsrahmen für die verschiedenen Fachpolitiken auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene. Insofern kann hier von einem Rahmen für die Raum- und die Fachplanung gesprochen werden.

Wie auf der europäischen Ebene besteht auch auf der gesamtstaatlichen Ebene der Bundesrepublik Deutschland kein verbindlicher Raumordnungsplan. Der Bund kann jedoch in bestimmten Sonderfällen nach § 17 ROG Raumordnungspläne als Rechtsverordnungen aufstellen (siehe unten). Auf der nationalen Ebene wird die Raumentwicklung aber in der Regel durch Leitbilder, Handlungskonzepte und Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) gesteuert. Bei der Formulierung der Leitbilder und Handlungskonzepte arbeiten Bund und Länder im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) eng zusammen. Letztere beschließt die Leitbilder nach einem intensiven Diskussions- und Abstimmungsprozess unter Beteiligung der Fachwelt, von Verbänden und Rückkoppelungen in die Politik. Sie bilden zusammen mit den Ergebnissen und Erkenntnissen der vom Bund initiierten und durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) begleiteten MORO die Grundlage für die Konkretisierungen der räumlichen Entwicklungsvorstellungen im Rahmen der Landes- und Regionalplanung.

Bei MORO handelt es sich um thematisch fixierte und räumlich eingegrenzte Vorhaben zur Klärung spezieller Fragen. Dabei sollen Konzepte zur Bewältigung der in den Leitbildern genannten Herausforderungen erarbeitet und umgesetzt werden. Die Finanzierung erfolgt durch den Bund und die Umsetzung geschieht zusammen mit regionalen und kommunalen Trägern. Dabei steht ein aktions- und projektorientierter Prozess in Vordergrund.

Aktuell gelten in Deutschland die durch die MKRO Mitte 2006 formulierten Leitbilder

- „Wachstum und Innovationen stärken“,
- „Daseinsvorsorge sichern“ und
- „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ (BBR, BMVBS 2006).

Damit sollen eine nachhaltige Raumentwicklung sowie eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland gesichert werden. Mit den drei Leitbildern sind konkretisierte Handlungsmaximen formuliert, die aus der Trias der Nachhaltigkeit (Ökonomie, Soziales, Ökologie) abgeleitet sind.

Der Bund hat jedoch entsprechend § 17 ROG die Kompetenz für die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) im Bereich einer 12-Seemeilen-Zone an den Küsten. Im Rahmen der sogenannten „Raumordnung auf dem Meer“ wird unter Federführung des BMVBS und der betroffenen Länder Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern in Abstimmung mit den fachlich betroffenen Bundesministerien, insbesondere dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), ein integriertes Managementkonzept erstellt. Dies erfolgt unter Berücksichtigung der Belange des Küstenschutzes, der Schifffahrt, der Hafengewirtschaft, der Industrie, der Landverkehrsinfrastruktur, der Erdöl- und Gasförderung sowie von Leitungstrassen, erneuerbarer Energien, der Abfallwirtschaft, der Verteidigung, der Regionalentwicklung, der Bewahrung von Schutzziele sowie des Kulturerbes, der Fischerei, der Landwirtschaft und des Tourismus. In diesem Managementkonzept werden inhaltlich und räumlich konkrete Festlegungen getroffen.

Raumordnungsplanung auf Länderebene

Die Inhalte der Raumordnungspläne auf Länderebene sind auch nach der Förderalismusreform vom 1. September 2006 im ROG geregelt. Im Zuge der Förderalismusreform hat der Bund zwar die Rahmengesetzgebungskompetenz für die Raumordnung gemäß Art. 75 GG verloren, aber auch das novellierte Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008 enthält einheitliche Vorschriften für die Raumordnung in den Ländern und auf der Ebene der Regionen. Gemäß § 8 ROG sind insbesondere in landesweiten Raumordnungsplänen, Regionalplänen und regionalen Flächennutzungsplänen Festlegungen zu

- der anzustrebenden Siedlungsstruktur (Raumkategorien, Zentrale Orte, besondere Funktionszuweisungen, die Siedlungsentwicklung sowie Entwicklungsachsen),
- der anzustrebenden Freiraumstruktur (großräumige schützenswerte Freiräume, Nutzungen im Freiraum wie z. B. Sicherung und Gewinnung standortgebundener Rohstoffe, Hochwasserschutz),
- den zu sichernden Standorten und Trassen für die Infrastruktur (Verkehr, Güterumschlag, Ver- und Entsorgung) zu treffen.

Pläne der Raumordnung werden entsprechend ihrem überörtlichen und überfachlichen Anspruch notwendigerweise auf eine lange Sicht (15 bis 20 Jahre) vorausschauend und im Zusammenhang angestellt. Daraus ergibt sich, dass Raumordnungspläne und -programme, aber auch Leitvorstellungen und Leitbilder nach einer gewissen Zeit überprüft und gegebenenfalls überarbeitet werden. Da sie den Rahmen für zukünftige Entwicklungen bilden, bedarf es Prognosen und Szenarien sowie der Abschätzung von Wirkungen unterschiedlicher denkbarer Maßnahmen, um mit den letztendlichen Festsetzungen dem Nachhaltigkeitsgebot genüge zu tun. Zudem sind im Laufe des Geltungszeitraumes des Plans sowie der Planumsetzung Kontrollen und Prüfungen anzustellen, ob die erwarteten Entwicklungen und Wirkungen eintreten. Wenn nicht, sollte der Plan fortgeschrieben oder geändert werden. Somit erhält die Raumplanung zunehmend einen Prozess-Charakter, indem die Umsetzung der formulierten Zielvorstellungen kritisch verfolgt werden muss (Monitoring). Im Rahmen des Monitoring werden anhand eines Sets von Indikatoren die Entwicklungen beobachtet und im Zusammenhang bewertet. Dazu dient auf der Ebene des Bundes die laufende Raumbewertung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (vgl. www.bbsr.bund.de).

Wie bereits dargestellt geschieht die Aufstellung eines Raumordnungsplanes nach dem Gegenstromprinzip (vgl. Abb. 8.1). Das ROG regelt, dass „in den Ländern ein Raumordnungsplan für das Landesgebiet“ und „Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder (Regionalpläne)“ aufzustellen sind (§ 8 ROG). In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg kann ein Flächennutzungsplan die Funktion eines landesweiten Raumordnungsplanes übernehmen.

In den einzelnen Bundesländern regeln Landesplanungsgesetze die Zuständigkeit und Inhalte für die Aufstellung der im ROG benannten Regionalpläne sowie die erforderlichen formellen Verfahrensschritte. Bezüglich der Zuständigkeiten wird zwischen der

Obersten Raumordnungsbehörde (i. d. R. das für Raumordnung und Landesplanung zuständige Ministerium), der Oberen Raumordnungsbehörde (i. d. R. Bezirksregierungen bzw. Regierungspräsidien) und der Ebene der Regionalplanung unterschieden. In den Landesplanungsgesetzen ist zudem geregelt, dass ein Raumordnungsplan aus einem Textteil, kartografischen Darstellungen sowie der Umweltprüfung zu bestehen hat. Die Aufstellung bzw. Fortschreibung geschieht in den in Tab. 8.1 dargestellten Schritten. Darin sind die formellen Planungsschritte normal gesetzt, zusätzliche, sinnvolle informelle Planungsschritte sind kursiv dargestellt.

Tab. 8.1: Schritte zur Erstellung eines Raumordnungsplanes

Aufstellungs-/Fortschreibungsbeschluss durch den zuständigen Planungsträger
Erarbeitung eines Vorentwurfs mit Vorbereitung der Umweltprüfung (Scoping)
<i>Frühzeitige Information und Diskussion mit Behörden, Verbänden und Öffentlichkeit über Herausforderungen, Leitbilder und Ziele</i>
Erarbeitung des Entwurfs einschließlich Umweltprüfung
Beteiligung der Behörden und öffentliche Auslegung
Sammlung der Anregungen und Bedenken sowie Abwägung durch den Planungsträger
<i>Erörterung der Anregungen und Bedenken mit Behörden, Verbänden und der Öffentlichkeit</i>
Beschluss des Plans
Genehmigung und öffentliche Bekanntmachung
Monitoring

Planungsträger von Raumordnungsplänen sind in der Regel politische Gremien, die zur Ausarbeitung und Durchführung der Verfahrensschritte von Verwaltungen oder Geschäftsstellen unterstützt werden. Die Raumordnungspläne auf der Landesebene sind Landesentwicklungspläne bzw. Landesentwicklungsprogramme. Planungsträger dafür sind die Landtage, sodass einem Landesentwicklungsplan bzw. Landesentwicklungsprogramm nach Beschlussfassung durch den Landtag meist Gesetzeskraft zukommt. Die Verfahren werden meist von den für die Landesplanung zuständigen Ministerien vorbereitet und durchgeführt (vgl. Kap. 6.2).

Regionalplanung

Auf der regionalen Ebene weisen die einzelnen Landesplanungsgesetze die Zuständigkeit unterschiedlichen Planungsträgern zu. Dabei kann grundsätzlich zwischen einer staatlich verfassten Regionalplanung (z. B. Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Schleswig-Holstein, Thüringen) und einer kommunal verfassten Regionalpla-

nung (z. B. Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt) unterschieden werden. In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie im Saarland besteht keine eigenständige Ebene der Regionalplanung.

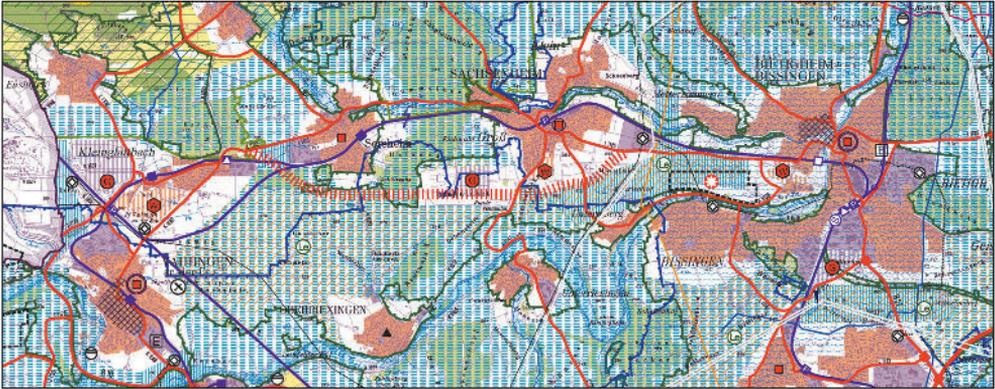
Diese Unterscheidung macht sich in erster Linie an den von den jeweiligen Ländern bestimmten zuständigen Entscheidungs- und Durchführungsorganen fest. Während bei den staatlich verfassten Modellen die Ebene der Bezirksregierungen als Element der staatlichen Verwaltung die Zuständigkeit besitzen (Regionalräte, Bezirksplanungsräte als Entscheidungsorgane, Regierungspräsidium als Verwaltung), sind bei den kommunal verfassten Modellen regionale Planungsgemeinschaften, Regionalverbände (in der Form von Zweckverbänden) oder Landkreise mit ihren Gremien die Entscheidungsträger, und zugeordnete Geschäftsstellen oder Verwaltungen die verfahrensführenden Stellen. Allen Modellen ist gemein, dass die Entscheidungen durch politische Gremien getroffen werden, die durch direkte Wahlen oder Entsendung aus den Mitgliedskörperschaften besetzt sind.

Das Gegenstromprinzip und eine Beteiligung der Fachplanung werden im Planungsprozess dadurch umgesetzt, dass im Rahmen der Beteiligung der Behörden eine Abstimmung dergestalt erfolgt, dass diese ihre Belange vorträgt. Die Praxis zeigt, dass es über die gesetzlich normierte Beteiligungsnotwendigkeit hinaus sinnvoll ist, im Rahmen der Erstellung des Vorentwurfs und des Entwurfs eine informelle Beteiligung der Träger der Fachplanung durchzuführen, um deren Belange, die im Allgemeinen raumbedeutsam sind, frühzeitig in die planerischen Erwägungen einbeziehen zu können. Auch ist es im Hinblick auf die Transparenz und spätere Akzeptanz der Festlegungen in Raumordnungsplänen insbesondere auf der regionalen Ebene hilfreich, bereits während des Prozesses der Entwurfserstellung eine Information der Öffentlichkeit durchzuführen (vgl. Tab. 8.1). Damit können die meist sehr abstrakten Inhalte der Raumordnungspläne und ihre Wirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger in verständlicher Sprache deutlich gemacht werden.

Eine Besonderheit von Raumordnungsplänen der unteren Ebene, insbesondere von Regionalplänen, ist, dass sie nahezu flächendeckend räumlich konkrete Aussagen für das gesamte Planungsgebiet liefern (vgl. Abb. 8.3). Damit ist auch eine Steuerung der Nutzungen und Entwicklungen im sogenannten baulichen Außenbereich gemäß § 35 BauGB möglich, der sich häufig einer Steuerung durch Instrumente der Bauleitplanung entzieht (vgl. auch Kap. 8.1.3).

Abb. 8.3 zeigt einen Ausschnitt aus dem Regionalplan für die Region Stuttgart aus dem Jahr 1998. Darin sind insbesondere die Siedlungsflächen (grau und rotbraun), die Infrastrukturtrassen (rot, orange, violett und schwarz) sowie die Freiraumfestsetzungen (grüne Schraffur) zu erkennen. Im Maßstab 1:50 000 ist erkennbar, dass das Planungsgebiet nahezu flächendeckend mit raumplanerischen Aussagen belegt ist, lediglich im engeren Umfeld der bestehenden Siedlungsgebiete sind weiße Flächen zu erkennen. Hier trifft die Regionalplanung keine Aussage, sodass den Kommunen als Träger der Bauleitplanung keine Vorgaben gemacht werden. Das dient insbesondere dazu, auf

Abb. 8.3: Regionalplan der Region Stuttgart (Ausschnitt)



Quelle: Verband Region Stuttgart 1998

diesen Flächen zukünftige Siedlungserweiterungen zu ermöglichen, sofern bei der Plan-aufstellung die Abwägung mit den Belangen des Freiraumschutzes dies erlaubt. Ebenso ist in der Mitte des Bildes durch die rote Schraffur eine raumordnerisch abgestimmte Neubautrasse für eine Straße erkennbar. Im Verlauf dieses Korridors ist aus raumplanerischer Sicht eine Trasse zu wählen, die auch bei Eingriffen in die Freiraumziele als raumplanerisch verträglich anzusehen ist.

Raumordnungsverfahren

Im Unterschied zur Aufstellung von Raumordnungsplänen ist das Raumordnungsverfahren ein einzelfallbezogenes Verwaltungsverfahren. Durchführende Behörden sind meist die Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen als von den Ländern bestimmte höhere Raumordnungsbehörde. Ein Raumordnungsverfahren dient dazu, einzelne raumwirksame Vorhaben während des Geltungszeitraumes eines Raumordnungsplans planerisch behandeln zu können (vgl. Kap. 7). Nach dem ROG wird zwischen einem Raumordnungsverfahren (§ 15 ROG) und einem vereinfachten Raumordnungsverfahren (§ 16 ROG) unterschieden, mit dessen Hilfe die räumlichen Wirkungen und die Verträglichkeit solcher Vorhaben, die nicht in einem Raumordnungsplan enthalten sind, abgeprüft werden können. Am Ende des Raumordnungsverfahrens steht die Aussage, ob bzw. wie ein solches Vorhaben mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen bzw. abgestimmt werden kann.

Ein Raumordnungsverfahren wird meist von einer Fachplanung (Verkehr, Wasser, Immissionsschutz) initiiert, um für ein nicht im Raumordnungsplan dargestelltes Vorhaben die Vereinbarkeit mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung zu prüfen. Dementsprechend ist die Entscheidung eine Verwaltungsentscheidung, die auch keiner direkten politischen Einflussnahme unterliegt. Ergebnis ist eine raumordnerische Beurteilung.

Mit der raumordnerischen Beurteilung ist allerdings keine Zulassungsentscheidung verbunden, sondern dem Vorhabenträger wird aufgezeigt, inwieweit das Vorhaben mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung vereinbar ist. Insofern entsteht allenfalls eine Bindungswirkung gegenüber Behörden und öffentlichen Stellen. Für die Zulassungsentscheidung wird im Rahmen der Fachplanung in der Regel ein Planfeststellungsverfahren oder ein immissionsschutzrechtliches Verfahren nachgelagert (siehe unten).

Die Stärken eines Raumordnungsverfahrens sind in seiner Frühzeitigkeit sowie der geringeren Prüftiefe im Vergleich zu einem Planfeststellungsverfahren zu sehen. Dieser Umstand erlaubt es dem Antragsteller, mit überschaubarem Aufwand Varianten- und Grundsatzentscheidungen durchführen zu können. Raumordnungsverfahren werden u. a. für Linieninfrastrukturen (Straßen, Bahnstrecken, Pipelines, Hochspannungsleitungen), aber auch für andere überörtlich wirkende Vorhaben, wie z. B. Einzelhandelsgroßprojekte, Abfallbeseitigungsanlagen, Flughafenstandorte etc., durchgeführt (ROV 1990).

Raumbedeutsame Fachplanungen

Aus dem Bereich der Fachplanungen sind für die raumbezogene Planung insbesondere die Bundesverkehrswegeplanung (BVWP) sowie die Verkehrsplanungen der Länder von Bedeutung. Hinzu treten Umweltfachplanungen nach den Landesnaturschutzgesetzen sowie auf der Basis von Fachgesetzen für den Wasserhaushalt, die Gewässerqualität oder den Hochwasserschutz sowie Fachplanungen zur sozialen und Bildungsinfrastruktur. Durch Trassen- und Standortentscheidungen sowie die Ausbaustandards werden Raumentwicklungen determiniert, die sich sinnvollerweise an den raumplanerischen Festsetzungen orientieren sollen, dieses aber nicht immer tun. Die erforderliche Koppelung beispielsweise der Standortentscheidungen für Krankenhäuser oder hochwertige Bildungsangebote an die Zentralen Orte oder die aus raumplanerischer Sicht wünschenswerte Verbindungs- und Erschließungsqualität der Verkehrsinfrastruktur zwischen den Zentralen Orten erfolgt häufig nur unzureichend. Als Ursache dafür können die unterschiedlichen Planungsträger und eine mangelhafte Verknüpfung von Raum- und Fachplanung gesehen werden. Hinzu kommen häufig unklar formulierte raumplanerische Aussagen als nicht abwägungsfähige Ziele oder abwägungsfähige Grundsätze und eine unzureichende Berücksichtigung solcher Aussagen im Rahmen der Fachplanungen (BMVBS, BBR 2007).

Für den Bau und Betrieb entsprechender Trassen, Anlagen und Standorte sind im Einzelfall Planfeststellungsverfahren erforderlich, die aus einer entsprechenden Rahmenplanung abgeleitet werden. Dies wird nachfolgend exemplarisch anhand der BVWP beschrieben.

Die BVWP dient in Deutschland seit den 1970er Jahren als Investitionsrahmenplan zur langfristigen Verkehrsinfrastrukturentwicklung auf Bundesebene (Schiene, Straße, Binnenwasserstraße und ÖPNV). Im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung werden unter anderem von den Ländern, den Kommunen, den IHKs und der Deutsche Bahn AG Ausbau-

vorhaben zur Bewertung beim Bund vorgeschlagen bzw. „angemeldet“. Die Ergebnisse der Bewertung gibt der Bund in Form von Projektdossiers an die Länder zurück.

Planfeststellungsverfahren

Ein Planfeststellungsverfahren ist ein Verwaltungsverfahren zur Zulassung eines Vorhabens (Straßen, Bahnstrecken, Pipelines, Hochspannungsleitungen, Flughäfen, Abfallbeseitigungsanlagen, Kraftwerke etc.) auf der Basis der jeweiligen Fachgesetze und unter Berücksichtigung der einschlägigen Umweltgesetzgebung zur Zulassung eines Vorhabens. Ein solches Verfahren entfaltet eine sogenannte Konzentrationswirkung, d. h. evtl. erforderliche Abweichungen von Zielen der Raumordnung werden innerhalb eines Planfeststellungsverfahrens mit einem Zielabweichungsverfahren abgearbeitet. Damit ist für den Ablauf und die Rechtskraft der Entscheidung einschließlich möglicher Anfechtungen das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) zusätzlich von Bedeutung. Ergebnis ist eine Zulassungsentscheidung, die einer Baugenehmigung entspricht und damit auch auf Einzelne und private Personen wirkt, die die Bodenordnung regelt sowie die Vereinbarkeit mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung formal herstellt, indem für eventuelle Zielverletzungen eine Abweichung zugelassen wird.

8.1.3 Koordinationsaufgaben der Raumplanung

Entwicklung von der lokalen Planung über die sektorale Fachplanung zur Raumplanung

Die Bedeutung und Rolle der Koordinationsaufgabe der Raumplanung gegenüber der Fachplanung hat sich sowohl im räumlichen als auch im historischen Kontext deutlich verändert.

Ursprünglich konnten innerhalb einer Kommune koordinierte städtebauliche Planungen mit Siedlungsentwicklung, Verkehrs- und sonstiger Infrastruktur sowie der Freiraumplanung und dem Gesundheitswesen in diesem räumlichen Kontext vollständig betrachtet werden. Durch die Verbreitung motorisierter Verkehrsmittel breiteten sich die Aktionsräume der Menschen immer weiter aus, und die notwendigen Betrachtungsräume überschritten die kommunalen Grenzen und damit auch die administrativen Zuständigkeitsgrenzen. Während vor der Massenmotorisierung bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts Wohnen, Arbeiten, Einkauf, Freizeit und Ausbildung in einer Stadt oder entlang geplanter Achsen mit öffentlichen Verkehrsmitteln ausgeübt wurden, besteht seit der Verbreitung des Automobils eine flächige Erschließung des Raumes. Dadurch verändern sich Nutzungsmuster von achsialen in disperse Muster. Ursprünglich geplante Erschließungs- und Anbindungsstraßen werden in der Regel auch vom Durchgangsverkehr genutzt, und die Auswirkungen wie Abgas- und Lärmemissionen aus dem Verkehr, die Flächeninanspruchnahme und -zerschneidung durch Verkehrswege oder Freizeitaktivitäten sowie die Nutzung vielfältiger Angebote verteilen sich diffus

im Raum. Daher sind insbesondere die Wirkungen und Folgen solcher Planungen im regionalen Kontext zu betrachten.

Darüber hinaus steigert zusätzliches Wissen über Wirkungen und Wechselwirkungen von Mobilität, Flächennutzung und Emissionen die Komplexität planerischer Überlegungen und Entscheidungen. Die hohe sachliche und räumliche Komplexität macht die Beschreibung und Vermittlung der Zusammenhänge zwar zunehmend schwieriger, aber unbedingt erforderlich.

Auch die planerische Aufgabe hat sich gewandelt. Zunächst standen in der Mitte des 20. Jahrhunderts nach dem 2. Weltkrieg der Aufbau und anschließend die Steuerung des Wachstums sowie eine Entwicklungs- und Ausbauplanung im Vordergrund. Dabei waren zunächst die Grundbedürfnisse wie Nahrungsversorgung, Wohnungsversorgung und Infrastruktur zu befriedigen. Infolge der zunehmenden Industrialisierung und individuellen Verkehrsabwicklung stiegen die Umweltbelastungen, wodurch zunehmend auch die Folgen des technischen Fortschritts sowie der Raumnutzungen und des Verkehrs in den Fokus rückten. Dieses wurde zunächst euphorisch gesehen, und es bestand die Einschätzung, mittels technischer Maßnahmen auch die anfallenden Probleme lösen zu können. Auch gab es Bemühungen, alle Begebenheiten in Modellen sowie mittels der aufkommenden Computer abzubilden und in den Griff bekommen zu können. Dabei standen die Erfassung und die Modellierung von Daten im Vordergrund, während die Vermittlung komplexer Zusammenhänge insbesondere gegenüber der Öffentlichkeit nur in geringem Umfang betrieben wurde.

Den Höhepunkt der Aufbauphase und der Technikgläubigkeit spiegelt das Buch „Die Grenzen des Wachstums“ (Meadows et al. 1972) wider, welches eine Zäsur in zwei Richtungen darstellt. Hier wurde versucht, mittels eines Rechenmodells alle Zusammenhänge von der Ressourceninanspruchnahme über das individuelle Verhalten bis zur Belastung der Umwelt abzubilden. Gleichzeitig wurden die Endlichkeit der Ressourcen sowie die Konsequenzen der Umweltverschmutzung deutlich beschrieben. Die Diskussion fand allerdings auf einem intellektuell sehr hohen Niveau fernab der breiten Öffentlichkeit statt. Zudem waren die Modelle so komplex, dass sie als Black-Box bezeichnet werden müssen, weil derart viele Zusammenhänge miteinander verwoben waren, dass diese Ergebnisse nur für wenige Experten nachvollziehbar waren.

In dieser Zeit wurde in Deutschland die Raumplanung institutionalisiert. Dieser Prozess hatte zum Ziel, die unterschiedlichen Fachplanungen (Straße, Schiene, Wasserwege, soziale und weitere Infrastrukturen) zu koordinieren. Im weiteren Zeitverlauf kamen, zunächst infolge der Gewässer- und Luftverschmutzung, auch die Umweltmedien zunehmend in den Fokus, und die Umweltfachplanungen gewannen an Gewicht. Dies ging mit einer normativen und personellen Stärkung der Umweltbelange und -behörden in den einzelnen Planungsschritten einher. Gleichzeitig fand in der Gesellschaft eine stärkere Gewichtung der Umweltbelange statt. Die sektoralen Fachplanungen gewannen zunehmend an Bedeutung, was mit dadurch veranlasst worden sein mag, dass die wachsende Sektoralisierung eine Reduzierung der Komplexität zur Folge hatte und

die Nachvollziehbarkeit und Vermittelbarkeit der Prozesse und Ergebnisse vereinfacht wurde.

Allerdings ist zu bedenken, dass Fachplanungen einem fachlichen Optimierungsgebot unterliegen. Das führt dazu, dass im Rahmen der Abwägung und Entscheidung diese einzelfachlichen Optimierungsaspekte im Vordergrund stehen (müssen), was nicht automatisch zur Folge hat, dass daraus eine Lösung im Sinne des Allgemeinwohls entsteht. Hinzu kommt, dass in der Phase der Technik-Euphorie nicht alle Konsequenzen bis zum Ende bedacht wurden. So stehen z. B. bei Vorhaben des Straßenbaus die Leichtigkeit des Verkehrs, Belange der Verkehrssicherheit und der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme im Vordergrund. Dagegen findet z. B. die räumliche Erschließungswirkung nur eine untergeordnete Berücksichtigung. Sie wird zwar in den Kanon der abzuwägenden direkt betroffenen und tangierten Belange aufgenommen, stellt aber im Unterschied zu den zuerst genannten Punkten kein Optimierungskriterium dar. Eine umfassende Berücksichtigung und Abwägung aller Belange untereinander und gegeneinander erfolgt allein auf der Ebene der Raumplanung.

Ein anderes Beispiel stellt die Atompolitik dar. Durch die Nutzung der Kernspaltung zur Energieerzeugung können zwar positive Beiträge zur Energieversorgung, zu einem sparsamen Ressourceneinsatz und zum Klimaschutz geleistet werden. Allerdings ist bis heute die Endlagerfrage für die radioaktiven Abfälle weder technisch vollständig und ohne große Restrisiken gelöst, noch konnte bisher ein akzeptabler und raumverträglicher Standort gefunden werden.

Als einen vorläufigen Höhepunkt und wiederum Wendepunkt für das Verhältnis zwischen Raum- und Fachplanung kann die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro von 1992 (BMU 1992) gesehen werden. Auf dieser internationalen Veranstaltung wurde der Begriff der Nachhaltigkeit als Trias aus sozialer Gerechtigkeit, Sicherung der ökologischen Basisfunktionen und der Tragfähigkeit sowie der Notwendigkeit maßvoller ökonomischer Entwicklung unter Berücksichtigung der intergenerativen Gerechtigkeit geprägt (WCED 1987) und zum Oberziel für Planungen und Entwicklungen erhoben. Damit wird eine Koordinierung zwischen den drei Facetten deutlich postuliert, was den Anspruch einer koordinierten Planung wiederum verdeutlicht.

Gleichzeitig wurde gefordert, dass die Partizipation der Betroffenen ein wichtiges Ziel darstellen soll, was den sogenannten Agenda 21-Prozess ausgelöst hat. Ein solcher Prozess sieht vor, dass durch die Partizipation möglichst aller Beteiligten und Betroffenen ein breiter Diskurs entsteht. Innerhalb des Diskurses sollen die Probleme gemeinsam bearbeitet, Argumente ausgetauscht und für diese um Verständnis geworben werden, um am Schluss die Akzeptanz für die Entscheidung zu stärken.

Aktuelle Herausforderungen an die Raumplanung

Heute wandeln sich angesichts der demographischen Entwicklung, der inzwischen bestehenden guten Ausstattungsniveaus sowie der vielfach hohen Luft-, Lärm- und

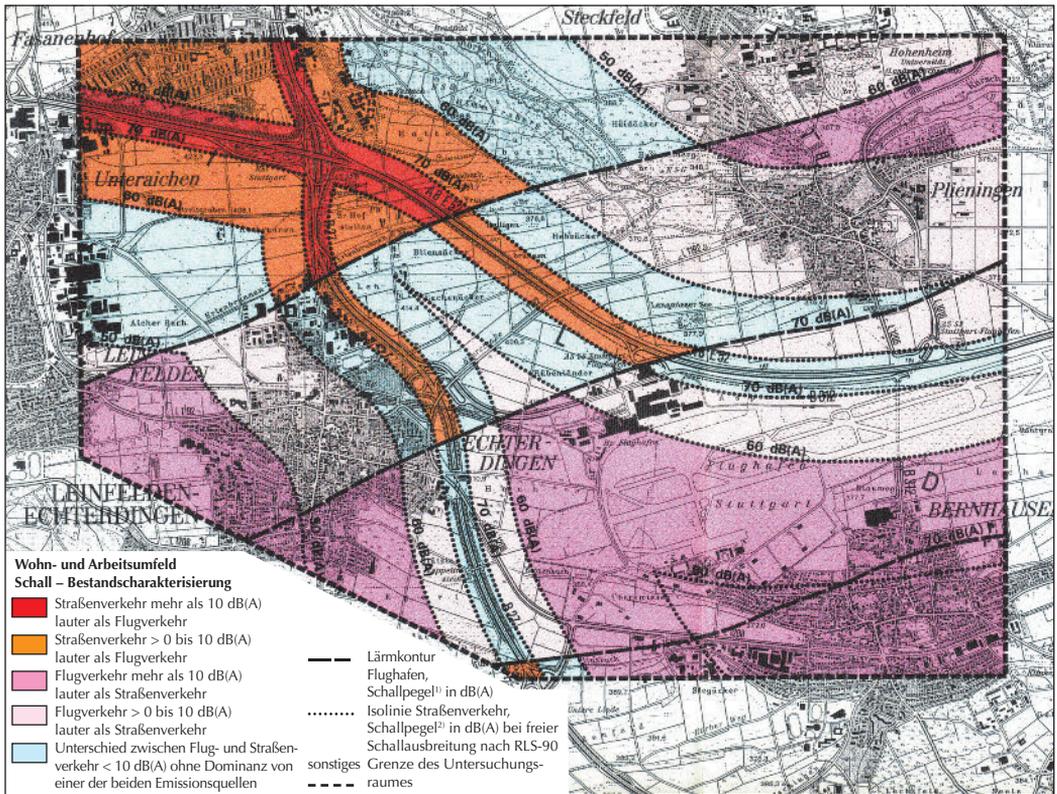
Flächenbelastungen die planerischen Anforderungen stärker hin zu einer Steuerung und Verteilung anstelle der bisherigen Ausbauplanung. Hinzu kommt die Anforderung, Raumentwicklungsprozesse zur Umsetzung der planerischen Ziele zu initiieren, zu moderieren und zu begleiten. Damit entstehen neue Anforderungen an die Darstellung, Beschreibung und Begründung der Zielvorstellungen sowie die daraus abzuleitenden Mechanismen zu deren Umsetzung, die in einem neuen Verständnis von Raumplanung münden: weg von der klassischen Steuerung, vorrangig durch hoheitliche Ordnungsinstrumente, hin zu einer strategischen Raumentwicklungspolitik. Wird dies von einer Erweiterung der Zuständigkeiten der Träger der Raumplanung, z. B. um die Bereiche Verkehrsplanung und Aufgabeträgerschaft, die Wirtschaftsförderung oder die Bildungsinfrastruktur, begleitet, ist zu erwarten, dass auch die Wahrnehmung und die Bedeutung der Raumplanung steigen.

Dieses verlangt aber, auch im Hinblick auf den Wunsch der aufgeklärten Gesellschaft und insbesondere der Medien, eine jederzeitige Rechtfertigung aller planerischen Erwägungen nicht nur im Hinblick auf Einzelfälle, sondern häufig auch und gerade im Hinblick auf Besonderheiten und Randfragen. Die stärkere Ausdifferenzierung der Gesellschaft trägt ihr Übriges dazu bei, indem Mehrheits- oder Durchschnittswerte kaum noch geeignet sind, eine für alle Teile der Gesellschaft vorteilhafte Entscheidung zu treffen. Vielmehr treten Individual- und Gruppeninteressen bezogen auf die vielfältigen Einzelbelange zunehmend deutlich zutage oder werden in planerische Entscheidungsläufe massiv eingebracht, sodass eine Abwägung zugunsten des Allgemeinwohls schwierig wird.

Angesichts immer stärker ausdifferenzierter Fachplanungen und einer zunehmenden Belastung des Raumes insbesondere durch Emissionen und Flächeninanspruchnahmen ist es zunehmend als Defizit anzusehen, dass eine gesamthafte Planung bzw. eine Koordination der Fachplanungen nicht in wünschenswertem Maße erfolgt. Die hierarchische Verfeinerung der Fachplanungen verlangt nur eine Abstimmung und Konkretisierung innerhalb der jeweiligen Fachplanung (z. B. Transeuropäische Netze – Bundesverkehrswegeplanung – Bundesfernstraßenbedarfsplanung – Landesstraßenausbauprogramme – Planfeststellungsverfahren, die sich in der Regel in den Vorhabenbegründungen wiederfinden und Basis für die Planrechtfertigung sind), allerdings erfolgt dabei nur in seltenen Fällen eine überfachliche Abstimmung und nur in Ausnahmefällen eine Gesamtbewertung der Auswirkungen einzelner in räumlichem Zusammenhang geplanter Maßnahmen. Insbesondere Letzteres ist durch die Fachgesetze und deren Umsetzungsvorschriften in der Regel auch nicht vorgesehen.

Abb. 8.4 zeigt ein solches Beispiel. Hier sind die jeweils dominierenden Lärmquellen identifiziert und dargestellt worden. Daraus lassen sich Schlüsse hinsichtlich möglicher und sinnvoller Ansätze einer Reduktion ziehen bzw. Bereiche identifizieren, in denen aktiver Lärmschutz schwer umsetzbar ist (rosa Bereich mit Fluglärm). Die Fachgesetze weisen die Verantwortung entsprechend dem Verursacherprinzip jedem einzelnen Fachplanungsträger für die Vermeidung und Minimierung der Auswirkungen zu und erlauben bisher keine Gesamtbetrachtung, sodass eine Finanzierung kumulierend wirkender Maßnahmen oft nicht möglich ist.

Abb. 8.4: Gesamtbetrachtung Lärmquellen



Quelle: ARGE Westfilder 1998

Solche Defizite können den Betroffenen kaum vermittelt werden. Das trägt insgesamt zu einer zunehmenden Abneigung gegenüber Planungen, insbesondere von Großvorhaben, bei und erschwert die Umsetzung häufig in starkem Maße. Durch eine koordinierte Gesamtplanung bestünde die Möglichkeit, Abhilfe zu schaffen und die Akzeptanz für Planungen und Entwicklungen insgesamt zu erhöhen. Solch eine koordinierte Gesamtplanung benötigt eine Sammlung sämtlicher Primär- und Sekundärwirkungen sowie der Wechsel- und Folgewirkungen. Auf dieser Basis kann eine Prognose des Gesamtzustandes erfolgen, um ein nachhaltiges Gesamtkonzept zu entwickeln.

In dieser Situation kann die Raumordnung als einzige fachlich koordinierende und gemeindeübergreifende Gesamtplanung einen wesentlichen Beitrag leisten, indem neben der Lösung von Einzelkonflikten auch eine summarische Betrachtung von Wirkungen und Folgen sowie der Entwurf eines integrierten Lösungskonzeptes angestrebt wird. Durch den Querschnittsbezug der Raumplanung wird eine integrierte Gesamtlösung nicht durch die Summe der Einzeloptima erreicht. Vielmehr wird durch einen

Ausgleich von Chancen und Belastungen ein verbessertes Gesamtoptimum ermöglicht. Durch die querschnittsartige Behandlung verschiedener Fachbeiträge (Siedlung, Freiraum, Infrastruktur) entsteht eine Gesamtplanung, die bei einem konkreten Raumbezug auf einer integrierten Betrachtung der Entwicklung von Menschen mit ihren Bedürfnissen und den Umweltmedien fußt. In dem genannten Beispiel kann das u. a. durch Siedlungsbeschränkungen in den besonders belasteten Bereichen geschehen, was aufwendige Lärmschutzmaßnahmen erspart und dem Vorsorgeprinzip besser genügt als die Abschirmung der entstehenden Emissionen. Dies kann sodann durch verbindliche Festlegungen in Form von Zielen der Raumordnung abgesichert werden, die von den öffentlichen Stellen und insbesondere den Genehmigungsbehörden gemäß § 4 Abs. 1 und 2 ROG zu beachten sind.

Im Hinblick auf die Privatisierung einer Reihe von Infrastrukturaufgaben, wie z. B. Bahn, Versorgung mit Strom, Gas und Wasser über Leitungen sowie die Telekommunikationsinfrastruktur, stellt sich das Verhältnis zwischen Raumplanung und Fachplanung zunehmend schwieriger dar, weil die Träger dieser Aufgaben inzwischen privatrechtliche Unternehmen sind. Diese sind nicht unmittelbar den Regelungen des Raumplanungsrechts unterworfen, müssen sich allerdings im Rahmen der für ihre Anlagen erforderlichen Genehmigungen mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung auseinandersetzen, denn die Genehmigungsbehörden müssen die Ziele der Raumordnung beachten. Eine unzureichende Abstimmung sowie eine häufig unzureichende Kenntnis der rechtlichen Zusammenhänge durch die mit der Planung von Anlagen befassten Personen auf Seiten der Träger führt häufig dazu, dass schon das Grundverständnis für die raumplanerischen Zusammenhänge und Ziele fehlt und häufig auf Seiten der Träger in erster Linie ökonomische Ziele verfolgt werden. Damit wird der Anspruch einer nachhaltigen Planung sowie einer Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht erfüllt.

Probleme für die Raumplanung

Vor dem Hintergrund der derzeitigen gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie der aktuellen Herausforderungen erweisen sich folgende Punkte im Hinblick auf eine wahrnehmbare starke und aktive Rolle der Raumplanung häufig als problematisch:

- Datenverfügbarkeit und Konkurrenzdenken
- fehlende Lobby und mangelnde Durchsetzungsfähigkeit
- Zielerreichung häufig nur über informelle wenig transparente Abstimmungen
- mangelnde Zuständigkeit für Umsetzungsprozesse

In erster Linie bestehen für eine ausreichend detaillierte und hinreichend begründete Zielfestlegung häufig Probleme bei der *Verfügbarkeit der Daten* in ihrer Menge und Feinkörnigkeit. Ursachen dafür sind zum einen das häufig anzutreffende *Konkurrenzdenken* der Fachplanungsträger, die die Daten nicht bereitstellen oder sie als sensible Unternehmensdaten bei privaten Trägern wie Bahn, Telekommunikation oder Ener-

gieversorgung bezeichnen, die nicht veröffentlicht werden können. Hinzu kommen mangelnde Detaillierungsgrade der amtlichen Statistik, die es der Raumplanung erschweren, sämtliche relevanten Informationen in vergleichbarer Detaillierung in den Abwägungsprozess einzubeziehen. Darüber hinaus ist die Vermittlung komplexer Gesamtzusammenhänge schwierig und bietet angesichts einer heute häufig vorhandenen polarisierenden und einzelfallbezogenen Debattenkultur immer wieder Angriffspunkte, da zu fast jedem Gesamtoptimum ein Beispiel gefunden werden kann, wo Härten entstehen oder Einzeloptima nicht erreicht werden. Das führt häufig dazu, dass einzelne beteiligte Gruppen das Gesamtoptimum ebenso wenig sehen wie die Abstriche, die andere Gruppen an ihren Zielen hinnehmen mussten, und sich daher benachteiligt fühlen, wenn ihre Belange nicht vollständig erfüllt sind. Eine engere Kooperation zwischen Raum- und Fachplanung durch informelle und selbstbindende gegenseitige Vorabstimmung kann hier zu einer Verbesserung beitragen, verlangt aber von beiden Seiten das Erkennen von entstehenden Chancen sowie die Überwindung von gegenseitigen Verdrängungsbefürchtungen.

Als eine weitere Schwierigkeit erweist sich die häufig *fehlende Lobby* sowie die *mangelnde Durchsetzungsfähigkeit* der Raumplanung. Die Ursachen dafür können zum einen in der Komplexität der Materie Raumplanung und zum anderen in den oft informellen und nicht öffentlichen und transparenten Prozessen gesehen werden. Infolge des integrierten Planungsanspruchs ist es selten möglich, einfache und plakative Lösungen zu präsentieren. Auch der Vorgang der Abwägung ist oft schwer darstellbar und führt in der Regel dazu, dass einige Belange vorgezogen und andere zurückgestellt werden. Damit entstehen aus jeder Entscheidung auch Absagen an bestimmte Interessengruppen und deren Belange, die zu einem eher negativen Image der Raumplanung beitragen. Hinzu kommt, dass die Entscheidungen auf der regionalen Ebene oft nicht öffentlich getroffen werden. Dabei weisen sowohl die staatlich verfasste Regionalplanung als auch die kommunal verfasste Defizite auf. Bei der staatlich verfassten Regionalplanung fühlen sich die Adressaten, in der Regel die Kommunen, von oben herab behandelt. Bei der kommunal verfassten Regionalplanung entstehen die Entscheidungen zwar unter Beteiligung der kommunalen Akteure, allerdings versuchen diese häufig, klare Aussagen zu ihren Gunsten weicher zu gestalten, sodass das Planungsziel nicht mehr deutlich dargestellt werden kann.

Grundsätzlich steht mit den verfügbaren Instrumenten (insbesondere raumordnerischen Zielen und Grundsätzen sowie Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten) ein breiter Instrumentenkasten für die Umsetzung integrierter Lösungen bereit. Allerdings liegen die Umsetzungs- und Ausführungszuständigkeiten selten bei den planenden Stellen, sodass die Ziel- und Lösungsformulierung sowie deren aktive Umsetzung organisatorisch auseinanderfallen. Zudem fehlen häufig eine entsprechende Lobby, die Kraft und der politische Wille aufseiten der Entscheidungsträger zur Umsetzung raumordnerischer Festlegungen, da die Vertreter in den Organen häufig dieselben Personen sind, die von der Umsetzung betroffen sind. Dies gilt insbesondere, wenn Restriktionen zur Wahrung von Schutzzielel ausgeprochen oder Verteilungsspielräume eingegrenzt bzw. geordnet werden sollen.

Um dennoch eine Lösung zu erreichen, wird häufig ein Minimalkonsens gesucht, der in *informellen Abstimmungen* zwischen den Trägern der Raumplanung und den betroffenen Planungsträgern ausgehandelt wird. Das macht die Prozesse oft langwierig, wenig transparent und hinsichtlich der Formulierung raumordnerischer Festlegungen sehr komplex, weil als Ergebnis entsprechender Verhandlungen Ausnahmen und Sonderregelungen eingeführt werden, um möglichst alle Besonderheiten mit abzudecken. Zudem besteht die Gefahr, dass die Formulierungen häufig nur noch den Charakter von Grundsätzen der Raumordnung haben, die abwägungsfähig sind, sodass kaum noch spürbare Festlegungen erkennbar sind. Andererseits kann als Stärke der informellen Prozesse die Bildung von Netzwerken und die Vernetzung vielfältiger Akteure angesehen werden. Damit hat die Raumplanung oft die Schlüsselfunktion, relevante Akteure aus unterschiedlichen Disziplinen zusammenzuführen, und kann sich so eine gute Mittlerposition verschaffen. Dazu bedarf es entsprechender kommunikativer Fähigkeiten insbesondere bei den handelnden Personen, die allerdings nicht immer vorhanden sind.

Die überörtliche Raumplanung muss angesichts der komplexen Materie und zur Erfüllung des integrierten Anspruchs den Willen entfalten, ein stringentes und ausreichend detailliertes Gesamtkonzept zu erarbeiten und dieses dann mit den entsprechenden Instrumenten gegenüber der Fachplanung und der Bauleitplanung als umsetzenden Planungsstufen auch verbindlich zu artikulieren und zu sanktionieren. Die häufig dünne personelle Ausstattung im Vergleich zu kommunalen Planungsämtern und den Fachplanungsinstanzen erschwert die Darstellung und Kommunikation fachlich notwendiger Entscheidungen, zumal wenn die Entscheidung von den Trägern (Staat oder Kommune) nicht gewollt ist. Dies führt häufig dazu, dass der Raumplanung die Lösung angehäufter Probleme aufgebürdet wird, die durch eine unzureichende Abstimmung von Fachplanungen entstehen oder übrig bleiben. Damit ist die auf vorausschauende Lösung denkbarer Probleme angelegte Raumplanung nicht nur überfordert, sie ist aufgrund ihrer Kompetenzen und Instrumente dafür auch oft nicht geeignet. Raumplanung ist eine auf vorsorgende Problemvermeidung ausgerichtete Planung.

Bezüglich der *Umsetzung* von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung besteht zudem das Problem, dass diese auf die Sicherung und Gewährleistung eines Rahmens gerichtet sind und nicht den Prozess bzw. das Management zur Umsetzung von Maßnahmen oder Projekten im Fokus haben. Diese Situation wird dadurch verschärft, dass Planungs- und Umsetzungszuständigkeit auseinanderfallen und somit bei erfolgreichen Prozessen Eifersüchteleien im Hinblick auf den „Vater des Erfolges“ auftreten. Als solcher wird in der Regel der Prozessmanager und selten der Rahmensetzer angesehen, sodass im Ergebnis kaum Erfolge aufseiten der Raumordnung in der öffentlichen Wahrnehmung entstehen. Mehrfachzuständigkeiten wie in der Region Stuttgart oder der Region Hannover, wo die Raumordnung und andere Umsetzungskompetenzen wie die Wirtschaftsförderung oder die Trägerschaft für die Infrastruktur bei derselben Organisation liegen, reduzieren dieses Problem und führen zur Entwicklung einer strategischen Regionalentwicklung und der Möglichkeit, den raumordnerischen Rahmen aktiv umzusetzen.

Unabhängig davon lässt sich feststellen, dass es im Hinblick auf die Umsetzung besonders wichtig ist, die räumlichen Zusammenhänge sowie die planerischen Gedanken,

Zielvorstellungen und Instrumente so zu vermitteln, dass das in den Köpfen der Planerinnen und Planer vorhandene Gesamtbild deutlich wird. Durch die gesetzlichen Vorgaben der Instrumente und Festlegungen wird häufig eine Wortwahl und eine Fachterminologie vorgegeben, die für die Entscheidungsträger in der Politik sowie die Adressaten und die Öffentlichkeit oft schwer nachvollziehbar ist. Insofern ist es wichtig, die Begründungen der Planwerke so zu formulieren, dass die Adressaten das planerische Bild nachvollziehen und mehr Verständnis für die Festlegungen entwickeln können. Zusätzlich empfiehlt es sich, die inzwischen erforderliche Öffentlichkeitsbeteiligung zu nutzen, um in allgemein verständlicher Form Probleme und Zusammenhänge, Bezüge zur Lebenswelt des Einzelnen und die daraus resultierenden Lösungsbeiträge der Raumplanung allgemeinverständlich aufzubereiten und dabei auch bewusst von der Fachterminologie abzuweichen.

Hinzu kommt, dass raumordnerische Ziele und Grundsätze nicht direkt auf den Einzelnen wirken, sondern in weiteren Schritten (Bauleitplänen, Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren) weiter ausgearbeitet werden und erst mittelbar wirken. Dabei entsteht in der Wahrnehmung von Stellungnahmen der Raumordnung zu Bauleitplänen und Genehmigungsverfahren oft das Bild von Einzelfällen, bei denen sich dann die Frage stellt, warum in diesem Einzelfall die Raumordnung gegen ein Vorhaben ist. Hier ist es erforderlich, eine gute und umfassende Kommunikation zu entwickeln, in deren Rahmen die Zusammenhänge aufbereitet werden und der Bezug zum täglichen Leben hergestellt wird. Die komplexe Materie mit ihren Zusammenhängen ist so darzustellen, dass der Sinn und Nutzen einer interdisziplinären und überörtlichen, koordinierten Planung deutlich wird und die Einzelfallentscheidungen so in einen Zusammenhang gestellt werden.

8.1.4 Mechanismen und Instrumente an Beispielen ausgewählter Fachplanungen

Außenbereichsplanungen

Die Steuerung der Außenbereichsnutzungen ist ein komplexes Feld, bei dem es nicht in erster Linie um die bauliche Entwicklung, sondern um die Entwicklung von Natur und Landschaft sowie deren Nutzung geht. Angesichts der vielfältigen Anforderungen wie Nahrungsmittelproduktion, Förderung regenerativer Energien, Schutz und Entwicklung der Naturlandschaft, Schaffung und Sicherung von Naherholungsräumen etc. kommt hier der Abstimmung zwischen den Belangen eine wichtige Bedeutung zu. Diese kann nur in Teilen, wie oben beschrieben, mittels agrarstruktureller Entwicklungsplanungen oder Schutzgebietsausweisungen erfolgen. Sie bedarf aber weitergehender überfachlicher Abstimmungen. Dies soll am Beispiel der Nutzung regenerativer Energien sowie am Beispiel der Entwicklung von Landschaftsparkkonzepten beschrieben werden.

Im Hinblick auf die Förderung regenerativer Energien kann die Raumplanung einen Beitrag durch die Ausweisung entsprechender Standorte sowie Aussagen über die Nut-

zung von Kraft-, Wärme- und anderen Verbundsystemen in Ergänzung zu den bisherigen Darstellungen und Festlegungen zur technischen Infrastruktur wie Kraftwerksstandorten und Leitungen leisten. Damit kann die Erzeugung von Energie aus regenerativen Quellen wie Windkraft, Fotovoltaik, Solarthermie, Biomasse und Geothermie ausgebaut und ein spürbarer Beitrag zur Emissionsreduzierung sowie zur Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern geleistet werden. Außerdem können Aussagen zur Energieeinsparung, Verbesserung der Energieeffizienz und zur Notwendigkeit weiterer Forschungen zu regenerativen Energien und Energieeinsparungsmöglichkeiten als wichtige Beiträge zur Reduzierung der CO₂-Emissionen und damit zu einem wirksamen Klimaschutz aufgenommen werden, um dieses regionale Aktionsfeld abzurunden. Dies kann auf der regionalen Ebene über die Instrumente der Wirtschaftsförderung sowie regionale Klimaagenturen unterstützt und umgesetzt werden. Hinsichtlich der einzelnen Formen regenerativer Energien bzw. der dezentralen Energieerzeugung sollen im Folgenden mögliche Handlungsansätze der Raumplanung beschrieben werden.

Die Ausweisung von Standorten für einzelne Nutzungen ist die Kernaufgabe der Regionalplanung. Insofern gilt die Ausweisung von Standorten für *Windkraftanlagen* als ein Teil dieser Kernaufgabe. Dabei sind neben leicht quantifizierbaren Kriterien wie dem Schutz ökologisch wertvoller Gebiete oder Abständen zu Bebauungen oder Verkehrstrassen insbesondere Fragen des Winddargebotes und damit der Effizienz sowie der Veränderung des Landschaftsbildes immer wieder Gegenstand strittiger Auseinandersetzungen. Schlussendlich sind gesetzliche Rahmenbedingungen wie beispielsweise Einspeisevergütungen und Effizienzkriterien, die im Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) (vgl. BGBl. 2008 I: 2074) bzw. im Energieeinsparungsgesetz (EnEG) (vgl. BGBl. 2005 I: 2684) verankert sind, und der politische Wille ebenso in den Abwägungskatalog einzustellen wie die harten und weichen Kriterien zu geeigneten und weniger geeigneten Standorten.

Des Weiteren dürfen insbesondere bei den eher flächenhaften Formen der Erzeugung regenerativer Energien erkennbare Problemfelder wie die Flächeninanspruchnahme oder Monokulturen für die Erzeugung von *Biomasse* nicht vergessen werden. In schon stark mit Bebauung belasteten Regionen ist zudem darauf zu achten, dass Anlagen zur Erzeugung regenerativer Energien nicht zu einer weiteren Flächeninanspruchnahme führen. Das kann dadurch erreicht werden, dass z. B. *Fotovoltaikanlagen* oder Anlagen zur Gewinnung von Warmwasser (*Solarthermie*) an und auf Gebäuden installiert werden. Eine Studie zu den Potenzialen in der Region Stuttgart hat z. B. ergeben, dass hier große Reserven bestehen (Verband Region Stuttgart 2000). Wenn nur ein Drittel der nach Süden geneigten Dachflächen in der Region mit Fotovoltaikanlagen belegt würde, käme die elektrische Leistung eines Großkraftwerkes wie Neckarwestheim zusammen, sodass Anlagen auf freien Flächen vor diesem Hintergrund nicht unbedingt erforderlich sind. In ähnlicher Weise kann die Solarthermie maßgebliche Beiträge leisten.

Biogas- und Biomasseanlagen haben die Stärke, dass ihr Energiedargebot nicht von der Witterung abhängt und sie damit grundsätzlich auch im Bereich der Grundlast zum Einsatz kommen können. Allerdings erfordert die Erzeugung von Biomasse Flächen für den Anbau der Rohstoffe, es sei denn, der Betrieb erfolgt auf Basis von Abfällen aus der Nahrungskette oder tierischen Exkrementen. § 35 des BauGB sieht eine Privilegierung

von Biogas- und Biomasseanlagen im Außenbereich vor, sofern ihre elektrische Leistung 0,5 MW nicht übersteigt. Die Zuordnung derartiger Anlagen zum Außenbereich ist insbesondere aus Gründen der Geruchsemissionen sicherlich gerechtfertigt, allerdings muss auch festgestellt werden, dass es bauliche Anlagen sind, die den Außenbereich durch die Flächeninanspruchnahme sowie Baukörper in der freien Landschaft belasten. Insofern ist die Zuordnung zu den landwirtschaftlichen Betrieben, wie im BauGB gefordert, sinnvoll und erforderlich, um die Landschaft und das Landschaftsbild zu schonen. Darüber hinaus ist ebenfalls zu berücksichtigen, inwieweit die Rohstoff-erzeugung für die Biomasseanlagen in Konkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion steht und in welchem Maße Monokulturen das Landschaftsbild beeinträchtigen (hier besteht ein direkter Bezug zum Leitbild 3 der in Kap. 8.1.2 genannten Leitbilder der Raumentwicklung). Hinzu kommen etwaige Probleme für die Grundwasserqualität, wenn die Rohstoffe für die Biomasseanlagen in Intensivkulturen angebaut werden. Diese eher landschafts- und umweltpolnerischen Fragen müssen allerdings auch im Rahmen der Raumplanung behandelt werden, um dem Anspruch einer überfachlichen und auf einen Gesamtausgleich bedachten nachhaltigen Planung gerecht werden zu können.

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle erwähnt, dass auch die Nutzung der Erdwärme (*Geothermie*) einen wichtigen Beitrag zur Energieversorgung leisten kann. Dabei sind dezentrale Nutzungen und großtechnische Einrichtungen zu unterscheiden. Dezentrale Nutzungen für einzelne Gebäude oder Siedlungen verlangen kaum eigene großräumliche Planungen außer der Beachtung etwaiger Wasserschutzgebiete, wozu die Raumplanung die erforderlichen Informationen grundsätzlich bereitstellt. Großtechnische Anlagen als Einzelstandorte sind grundsätzlich wie Kraftwerkstandorte zu beurteilen und vor allem auf die Gegebenheiten des Untergrundes abzustellen. Darüber hinaus ist kein räumliches Planungsfordernis erkennbar.

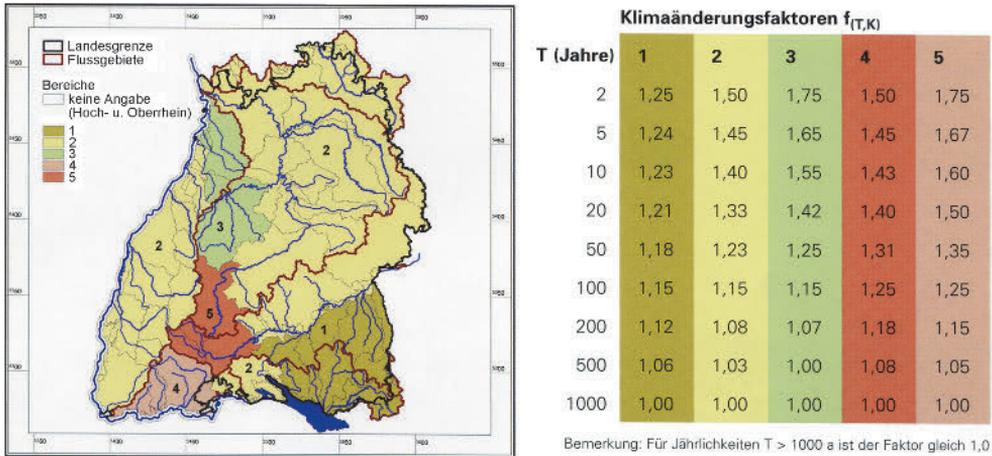
Neben den aufgeführten Beiträgen der Raumplanung zur Vermeidung (Mitigation) von klimabeeinträchtigen Emissionen zum Klimaschutz kommt dem Aspekt der Risikovorsorge und Anpassung (Adaption) an den Klimawandel eine ebenso wichtige Rolle zu (vgl. Kap. 9.3). Dazu zählt neben der oben bereits beschriebenen Flächenfreihaltung zur Sicherung der Kaltluftentstehung und Durchlüftung insbesondere der Schutz der Siedlungsflächen vor Überflutungen infolge von Starkregenereignissen.

Die verschiedenen Beispiele deuten den Abstimmungsbedarf an, der über die genannten Beispiele der Nutzungskonkurrenzen hinaus auch die Folgen des Klimawandels sowie dessen Bewältigung berücksichtigen muss. Dazu sind insbesondere die Veränderung der Niederschlagsverhältnisse (vermehrt Trocken-, aber auch Starkregenperioden) (LUBW, LfU 2006) zu nennen.

Bezüglich des *Wasserhaushalts* ist festzustellen, dass die Verantwortung der Raumplanung als langfristiger, vorsorgender und überfachlicher Planungsdisziplin darin liegt, absehbaren Risiken – wo es geht – dergestalt vorzubeugen, dass die Schäden durch Unwetter, Unfälle und Katastrophen möglichst minimiert werden.

Abb. 8.5 zeigt, dass infolge der Klimaveränderungen die Abflussverhältnisse deutlich verändert sein werden. Daraus entsteht die Aufgabe, die Einzugsbereiche der Gewäs-

Abb. 8.5: Klimaänderungsfaktoren für Bemessungshochwässer

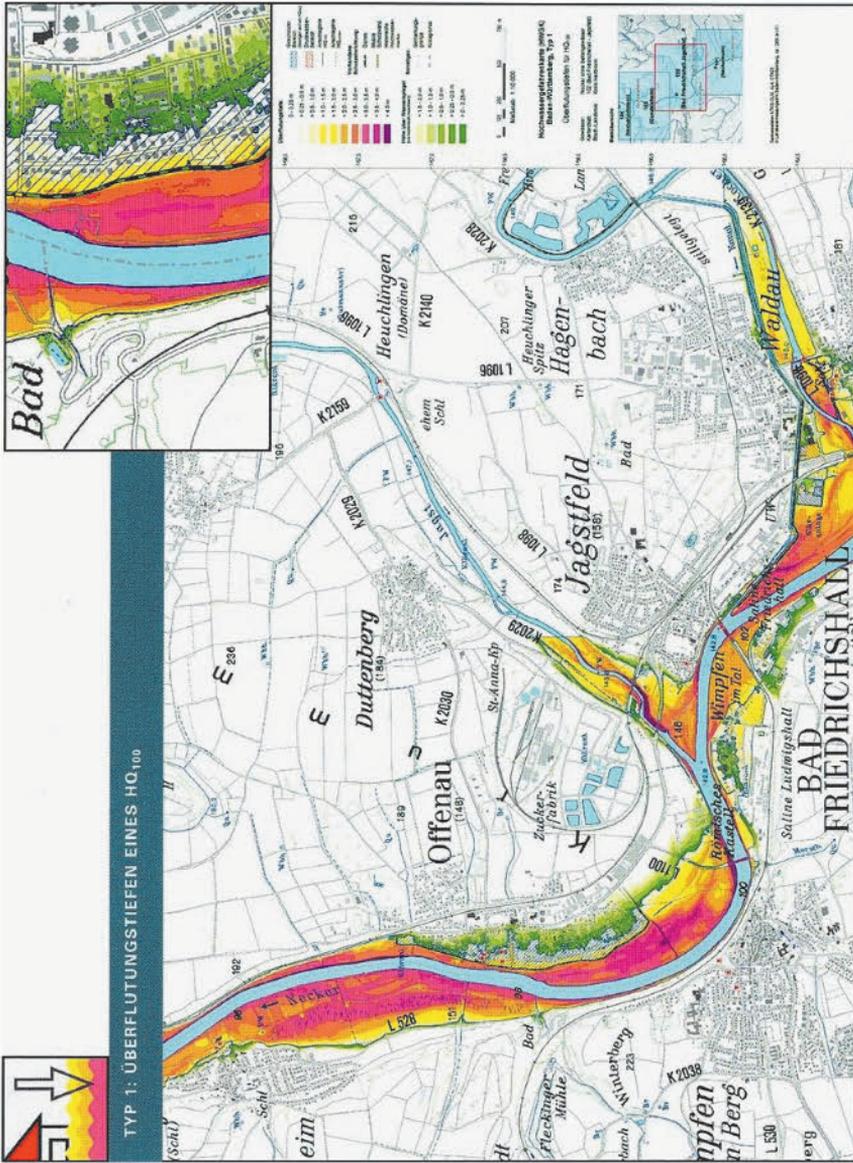


Quelle: LUBW, LfU 2006

ersysteme vorsorglich im Hinblick auf ihre Raumnutzung so zu gestalten, dass auch höhere Wasserspiegel nicht zu besonderen Schadenshäufungen bei Überschwemmungen führen. Minimierungen bei bestehenden Nutzungen sind dabei planerisch nur bedingt möglich, aber neue bauliche Nutzungen sollen in gefährdeten Bereichen nicht mehr entstehen. Untersuchungen der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW) weisen aus, dass eine Erhöhung der Hochwasserspitzenpegel bei den 100-jährigen Bemessungshochwässern um bis zu 25 % zu erwarten ist (vgl. Abb. 8.5). Dieses kann nicht allein durch eine Anpassung der technischen Hochwasserschutzeinrichtungen (Deiche, Dämme, Flutschutzwände) geschehen, sondern bedarf weiter reichender Strategien wie der vorbeugenden Flächenfreihaltung überschwemmungsgefährdeter Bereiche durch Bauverbot, der Schaffung neuer, zusätzlicher Retentionsräume und neuer Strategien für eine dezentrale Niederschlagswasserrückhaltung in bebauten Bereichen, um die Wasserfracht der Vorfluter zu reduzieren.

Zur Stärkung des vorbeugenden Hochwasserschutzes bedarf es der Identifizierung der Risikogebiete und ihrer Freihaltung von Bebauung. Die Risikogebiete sind naturgemäß die Flussniederungen, für die entsprechend den zu erwartenden Abflussmengen sogenannte Hochwassergefahrenkarten erstellt werden (siehe Abb. 8.6). Diese weisen die Überschwemmungshäufigkeiten und -höhen unter Berücksichtigung der Abflussquerschnitte aus. Auf dieser Basis können Gebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz als Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete festgelegt werden. Hier ist wiederum festzustellen, dass lediglich Vorranggebiete als Ziel der Raumordnung eine tatsächliche Bindungswirkung gegenüber den Trägern der Bauleitplanung entfalten.

Abb. 8.6: Beispiel für eine Hochwassergefahrenkarte



Typ 1: Darstellung der Überflutungstiefen eines 100-jährlichen Hochwasserereignisses (HQ_{100}) in 50 cm Schritten (gelbe und rote Farbabstufung) und ohne Berücksichtigung der Wirkung vorhandener technischer Schutzeinrichtungen. Wenn eine Schutzeinrichtung mit einem Schutzgrad größer oder gleich HQ_{100} vorhanden ist, werden die Flächen im Wirkungsbereich der Schutzeinrichtung bezogen auf HQ_{100} schraffiert dargestellt (geschützter Bereich). Die Abgrenzung der Überschwemmungsflächen des Extremhochwassers erfolgt zusätzlich in Linienform. Nicht überflutete Flächen können bis zu einer Höhe von 2 m über der Wasseroberfläche in Grüntönen dargestellt werden. Senken und Mulden innerhalb besiedelter Flächen, die keine Verbindung mit dem Gewässer haben, aber aufgrund ihrer Topographie unterhalb des Hochwasserspiegels liegen, werden als Druckwasserbereiche gekennzeichnet.

Quelle: Umweltministerium Baden-Württemberg et al. 2005

Die Fachplanung wäre in der Lage, auf derselben Grundlage Überschwemmungsgebiete nach dem Wasserhaushaltsgesetz bzw. den Wassergesetzen der Länder auszuweisen.

Eine weitere wesentliche Funktion des Außenbereichs ist die Naherholung. Zu deren Stärkung werden auf der Basis der Landschaftsrahmenplanung heute vermehrt sogenannte *Landschaftsparkkonzepte* entwickelt, die im Sinne eines räumlichen Gesamtkonzeptes die Außenbereichsbelange von Natur- und Landschaftsschutz, Landwirtschaft und Naherholung aufeinander abstimmen und Entwicklungsziele benennen. Damit soll erreicht werden, dass in den vorhandenen Strukturen durch ein Miteinander von Land- und Forstwirtschaft, Naherholungsmöglichkeiten und Landschaftsschutz (Multifunktionalität der Nutzungen) ein Mehrwert für die Bevölkerung entsteht und der weiche Standortfaktor Landschaft gestärkt wird.

Landschaftsrahmenplanung und Agrarstrukturplanung

Der Begriff der Landschaftsplanung wird im Allgemeinen für drei Themenfelder verwendet: Als pauschale Überschrift für unterschiedliche ökologisch ausgerichtete Planungsinstrumente, für die hierarchischen Planungsstufen des Bundesnaturschutzgesetzes – bestehend aus Landschaftsprogrammen, Landschaftsrahmenplänen sowie kommunalen Landschaftsplänen – und für die Landschaftsplanung vor Ort. Dabei stellen Landschaftsrahmenpläne sowohl die überörtlichen Erfordernisse des Naturschutzes als auch der Landschaftspflege dar. Dies geschieht in der Regel für Planungsregionen und Bezirke, stellenweise auch für Landkreise. Erstellt werden Landschaftsrahmenpläne in erster Linie in den Maßstäben 1:50 000 bis hin zu 1:100 000. Sie werden in die Regionalpläne integriert und fallen im Hinblick auf ihre Aufstellung in den Zuständigkeitsbereich der Träger der Regionalplanung (z. B. Sachsen, Hessen, Baden-Württemberg) bzw. der Fachbehörden für Naturschutz und Landschaftspflege (z. B. Saarland, Schleswig-Holstein, Brandenburg). Im Gegensatz dazu wird die Funktion des Landschaftsrahmenplans in Nordrhein-Westfalen von den Gebietsentwicklungsplänen erfüllt, die über einen landschaftsplanerischen Fachbeitrag verfügen. In Berlin, Bremen und Hamburg findet die Landschaftsplanung hingegen nur in einer zweistufigen Verwaltungsstruktur statt – die Aufstellung der Landschaftsrahmenpläne entfällt (Jessel, Tobias 2002).

Insbesondere in dynamisch wachsenden Räumen ist die Flächeninanspruchnahme für Wohnen, Gewerbe und Infrastruktur immer wieder Anlass für Konflikte mit dem Natur- und Landschaftsschutz sowie der Landwirtschaft. Historisch bedingt sind Siedlungen dort gewachsen, wo im Umkreis die Versorgung mit Lebensmitteln durch Ackerbau und Viehzucht erfolgen konnte. Das führt bei weiterem Anwachsen der Siedlungsflächen zu Konflikten vor allem mit dem Natur- und Landschaftsschutz sowie der Landwirtschaft, da deren Erwerbsgrundlage, der ertragreiche Boden, einer anderen Nutzung zugeführt wird. Wenn die Siedlungsstruktur wächst, geht der Boden als Erwerbsgrundlage für die Landwirte verloren.

Die Standortqualität des Umlands von dynamisch wachsenden Siedlungen ist, neben topografischen und bautechnischen Vorteilen, i. d. R. durch eine hochwertige Infra-

struktur und Verkehrserschließung sowie weitere eher weiche Merkmale wie Erholungs- und Freizeitattraktivität geprägt. Das führt infolge der Infrastrukturausstattung oft zu einem schalenförmigen Wachstum der Siedlungen auf den für Landwirtschaft geeigneten Böden an den historischen Siedlungsrändern. Neben den Infrastrukturmerkmalen wird die Standortqualität auch wesentlich durch die Wohnort- und Lebensraumqualität bestimmt. Diese weist einen engen Bezug zum Freiflächenangebot und zu den daran gebundenen ökologischen und erholungsbezogenen Funktionen auf – eine Qualität, die insbesondere durch die land- und forstwirtschaftliche Nutzung ermöglicht und gewährleistet werden kann.

Bereits hier ist erkennbar, dass die Freiraumqualität und die Freiraumnutzungen durch unterschiedliche Themen bestimmt werden. Um sie zu erhalten, ist eine Freiraumkonzeption erforderlich, die mehrere Ansprüche erfüllt. Dazu zählen neben den Ansprüchen der Landwirtschaft auch die ökologischen Funktionen und die Erholungsfunktionen, die in einem möglichst konfliktfreien Ansatz zusammenzuführen sind. In vielen Räumen werden dazu neben Agrarstrukturkonzepten auch Landschaftsparkkonzepte zusätzlich zur Landschaftsrahmenplanung oder Landschaftsplanung herangezogen. Mit deren Hilfe werden die vielfältigen Freiraumbelange sektoral aufgearbeitet und dann in Gesamtkonzepten zusammengeführt. Diese Fragestellungen gewinnen vor dem Hintergrund des Klimawandels zusätzlich an Bedeutung, da durch Nutzungskonkurrenzen im Freiraum (Landwirtschaft vs. regenerative Energien) oder Anbaukonkurrenzen (Energiepflanzen vs. Nahrungsmittel) neue Abstimmungserfordernisse entstehen, die weder im Rahmen der Fachplanung noch über die Bauleitplanung gelöst werden können.

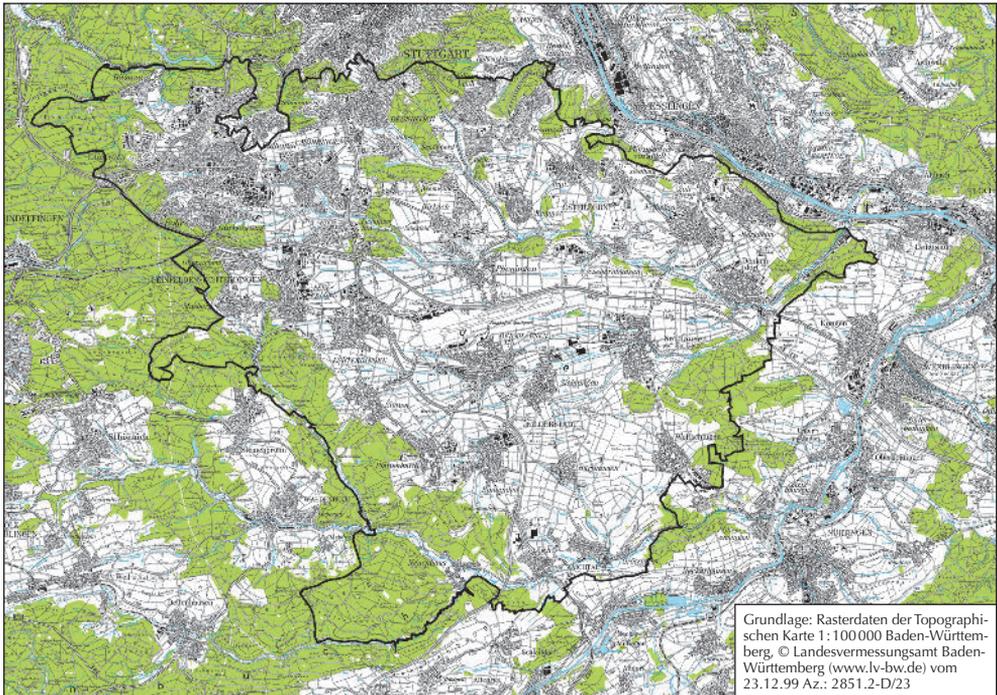
Die Raumplanung ist in der Lage, beispielsweise mithilfe von regionalen Grünzügen und Grünzäsuren oder Vorrangflächen für die Landwirtschaft, für Erholung, für den Naturschutz oder andere Freiraumbelange, die Flächen vor weiterer Inanspruchnahme durch Siedlung und Infrastruktur zu schützen, wenn sie sie als Ziele der Raumordnung definiert (vgl. Kap. 9.3). Damit erfolgt eine Bindung öffentlicher Planungsträger und von Genehmigungsbehörden, was die Effektivität dieser Instrumente gewährleistet.

Aus der Beschreibung wird bereits deutlich, dass eine sektorale, z. B. nur auf die Belange der Landwirtschaft ausgerichtete Planung den verschiedenen Bedürfnissen an den Freiraum nicht gerecht wird. Im Folgenden wird dies anhand eines Beispiels verdeutlicht.

Der Filderraum südlich von Stuttgart (vgl. Abb. 8.7) ist gekennzeichnet von einer anhaltenden dynamischen Entwicklung infolge der besonderen Lage-, Standort- und Verkehrsgunst. Er zählt im Umfeld der Städte Stuttgart, Esslingen und Böblingen zu den Teilräumen der Region Stuttgart mit einer vielfältigen Infrastrukturausstattung. Zudem besitzt er Böden, die für die Landwirtschaft bestens geeignet, und weist eine mit den unterschiedlichen Raumansprüchen verbundene hohe Dichte von Nutzungskonflikten auf.

Der allgemeine Strukturwandel erfordert auch in Zukunft eine gesamtträumliche Abstimmung und Koordination, die einer spezifischen Auseinandersetzung mit den raumstrukturellen Gegebenheiten und den Entwicklungsvorstellungen bedarf. Eine sektorale, z. B. auf die Landwirtschaft ausgerichtete Planung ließe sich sicherlich aufgrund

Abb. 8.7: Planungsraum Filder



Quelle: Verband Region Stuttgart 2006

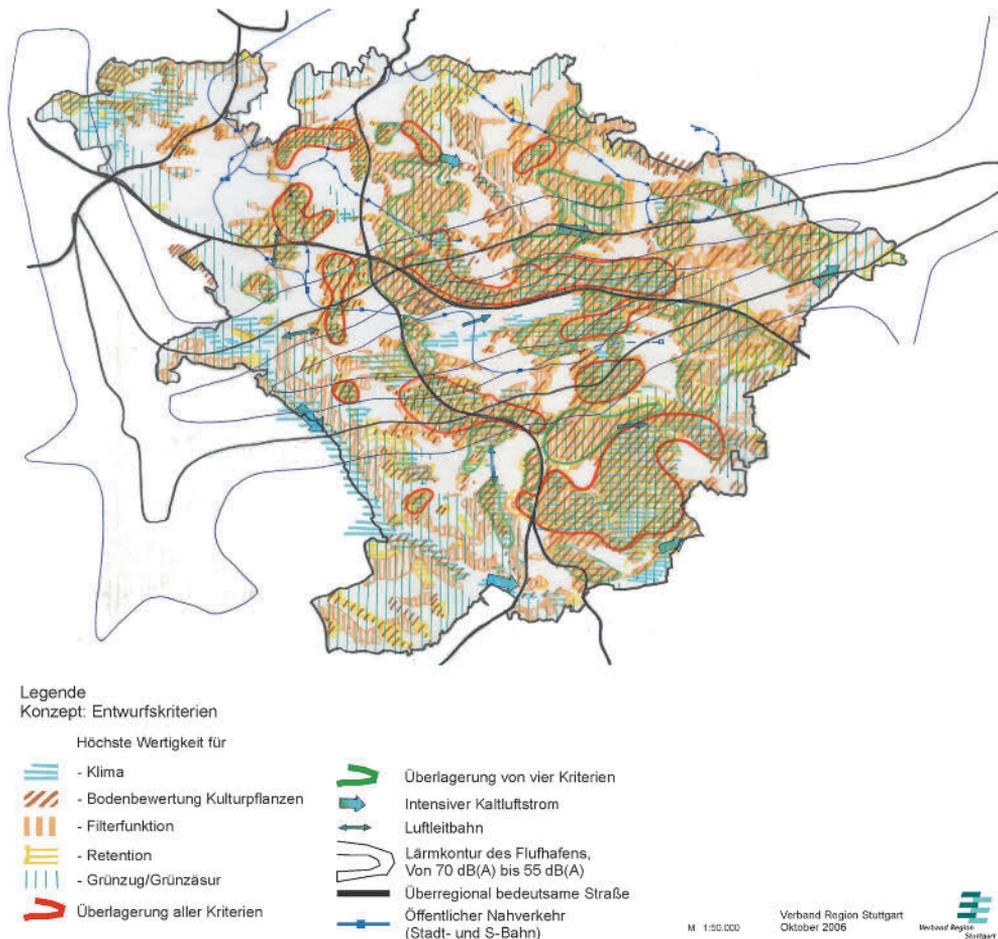
der Bodenqualität ohne Weiteres vertreten. Allerdings bestünde dabei die Gefahr, dass die Vielfalt der naturräumlichen Gegebenheiten und weitere Rahmenbedingungen außer Acht bleiben oder hinten angestellt werden, was für eine Gesamtentwicklung des Raumes nicht optimal wäre. Vor dem Hintergrund von Flächeninanspruchnahmen sowie einer bevorstehenden Fortschreibung des Regionalplanes wurde in diesem Fall im Jahr 2005 ein Teilraumkonzept erstellt, das insbesondere die Erfordernisse der Landwirtschaft und der Siedlungs- und Infrastrukturplanung berücksichtigen sollte.

Dazu wurde im konkreten Fall im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit den Vertreterinnen und Vertretern der Landwirtschaft (Behörden und Berufsvertretung), der Kommunen sowie der Infrastrukturträger eine Studie erstellt. Die Analyse der naturräumlichen Gegebenheiten sowie der Bedürfnisse der Betroffenen wurde zunächst insbesondere mit der landwirtschaftlichen Berufsvertretung sowie den Kommunen und den Umweltbehörden abgestimmt. Dabei standen neben agrarstrukturellen Fragen zur Betriebsform (Voll-, Nebenerwerb) oder zu Anbau- und Erntezyklen (unter Glas, mehrere pro Jahr) insbesondere Aspekte wie zusammenhängende Flächen in Hofnähe, die Bodenqualität der verfügbaren und von Umwidmung bedrohten Flächen sowie die Anbaukonkurrenz (Nahrungsmittel, Tierfutter, Energiepflanzen) im Vordergrund.

Im Hinblick auf die Landwirtschaft ist es von besonderer Bedeutung, dass Flächen direkt am Siedlungsrand meist hofnahe Flächen darstellen, die folglich für die Bewirtschaftung von besonderem Interesse sind. Auch muss berücksichtigt werden, dass eine Intensivlandwirtschaft z. B. durch Düngereinträge oder die Ausbringung von Gülle leicht Konflikte mit den Belangen des Grundwasserschutzes oder benachbarten Wohnstandorten auslöst, was im Rahmen einer Gesamtplanung ebenfalls zu lösen ist.

Basierend auf den einzelnen Erkenntnissen konnten Restriktionsräume erarbeitet werden (in Abb. 8.8 rot umrandet dargestellt), die aus mehreren Gründen nicht weiter überplant, sondern in ihrer heutigen Eigenart und Nutzung erhalten bleiben sollten. Durch einen kooperativen Prozess unter Beteiligung der oben genannten Partner kann

Abb. 8.8: Restriktionen und Rückstellkriterien

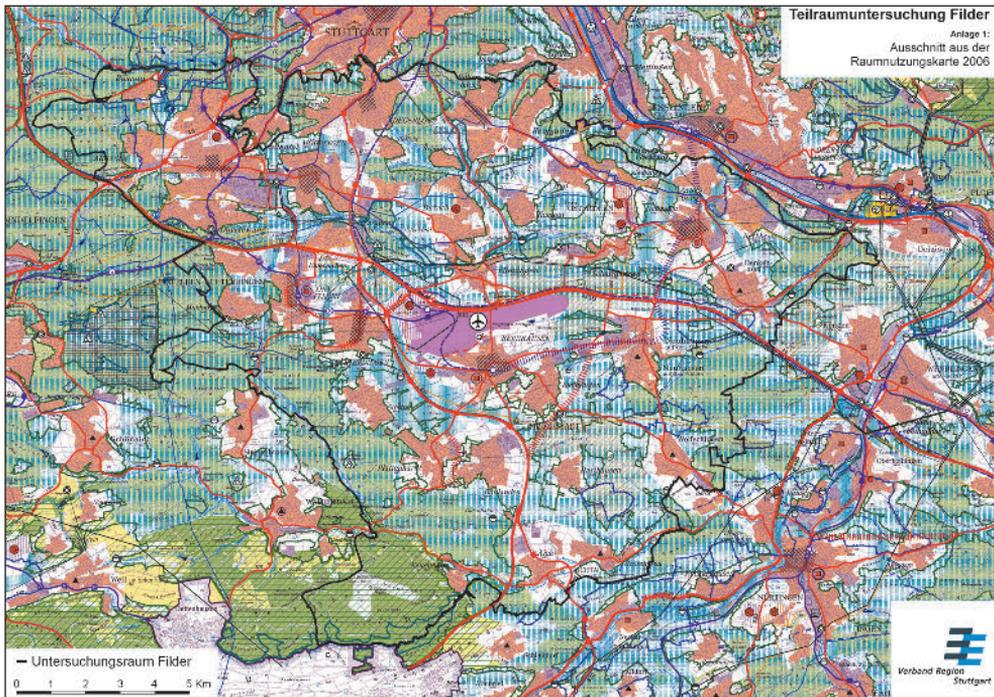


Quelle: Verband Region Stuttgart 2006

te zunächst gegenseitiges Verständnis sowie eine Vereinheitlichung der Planungs- und Datengrundlagen erreicht werden. Sodann wurden weitere Vertiefungs- und Abstimmungsprozesse, wie z. B. halbjährliche Runde Tische, gemeinsam initiiert und etabliert, die den begonnenen Austausch verstetigten und vertieften.

Schlussendlich mündete dieser informelle und kooperative Prozess in ein Gesamtkonzept als Leitbild für eine nachhaltige und ausgewogene Entwicklung, welches nun in der Regionalplanung bei der verbindlichen Umsetzung von raumordnerischen Zielen und Grundsätzen (vgl. Abb. 8.9) sowie in den Flächennutzungsplanungen der einzelnen Kommunen herangezogen wird.

Abb. 8.9: Regionalplan (Ausschnitt Filder)



Quelle: Verband Region Stuttgart 2008

Das klassische Instrument der Raumplanung zur Beschränkung der baulichen Nutzungen im Außenbereich ist die Ausweisung von Grünzügen und Grünzäsuren. Diese basieren im Wesentlichen auf den sogenannten Schutzgütern, also Wasser, Luft und Klima, Boden, Lebensräume für Tiere und Pflanzen sowie Boden- und Baudenkmalen. Bereiche, in denen eine besondere Schutzwürdigkeit für eines oder mehrere dieser Schutzgüter bestehen, sind in der Regel im Detail in den Landschaftsplänen und

Landschaftsrahmenplänen erfasst und dargestellt. Die Überlagerung der einzelnen Schutzgüter zeigt besonders sensible Bereiche auf. In den regionalen Grünzügen und Grünzäsuren sind bauliche Nutzungen in der Regel untersagt, wodurch diese Flächen sowohl für die Landwirtschaft gesichert als auch in ihrer ökologischen Funktionen geschützt werden. Eine fundierte inhaltliche Begründung zu den Schutzgütern sowie die Festlegung von Grünzügen und Grünzäsuren als Ziele der Raumordnung leisten zentrale Beiträge für Vermeidungs- und Anpassungsstrategien im Umgang mit dem Klimawandel. Insgesamt konnten so die Belange der Landwirtschaft berücksichtigt und die Planungssicherheit der Landwirte verbessert werden.

Verkehrs- und Infrastrukturplanungen

Zukunftsfähige Konzepte für die Entwicklung einer Region müssen auch eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur im Auge haben. Eine wesentliche Funktion der Europäischen Metropolregionen ist die sogenannte Gateway-Funktion für die Region und ihr Umland. Damit soll für die Bevölkerung und die Wirtschaft der Zugang zu anderen Räumen und eine bessere Vernetzung erreicht werden. Ein regionales Konzept für die Verkehrsinfrastruktur kann aber nicht in der schlichten Aneinanderreihung einer Vielzahl von Insellösungen für die Städte und Gemeinden bestehen, sondern muss neben den Interaktionen zwischen Siedlung und Verkehr (vgl. dazu Kap. 9.4) auch eine Strategie für die überörtliche Verkehrsplanung beinhalten.

Verkehrsbewegungen werden durch die Wahrnehmung unterschiedlicher Aktivitäten an unterschiedlichen Orten ausgelöst. In stark verflochtenen Räumen, insbesondere in Ballungsräumen, machen sie nicht an Stadt- oder Kreisgrenzen halt. Hinzu kommen überregionale und internationale Durchgangsverkehre, die auf den Transitrouten in weiten Bereichen Probleme (z. B. Abgasbelastungen, Lärmemissionen, Staus) verursachen. Hier können regionale Verkehrskonzepte Abhilfe schaffen, die neben der Betrachtung der verschiedenen Verkehrssysteme auch die Siedlungsentwicklung berücksichtigen. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Folgen des motorisierten Individualverkehrs (Lärm, Abgase etc.) gerade in Ballungsräumen zur Sicherung gesunder Wohn- und Lebensverhältnisse unumgänglich.

Dabei ergibt sich heute häufig die Situation, dass insbesondere in Ballungsräumen starke Pendlerverflechtungen bestehen, die durch kommunale Planungen von Wohn- und Gewerbeflächen entstehen, die im Vorfeld nicht zwischen den Kommunen der Region abgestimmt worden sind. Der so hervorgerufene Verkehr verteilt sich zunehmend im Raum, da eine Bündelung auf hochrangigen Straßen nur so lange automatisch erfolgt, wie ausreichende Kapazitäten vorhanden sind und die Routen direkt genug sind. Treten Überlastungen auf oder stellen untergeordnete Straßen attraktive Verbindungen dar, ist es kaum noch möglich, den Verkehr im übergeordneten Netz zu konzentrieren. In solchen Situationen helfen verkehrsplanerische oder verkehrsorganisatorische Maßnahmen alleine nicht mehr weiter.

Aus ökonomischen wie ökologischen Gesichtspunkten ist es erforderlich, verkehrsreduzierende Strukturen zu schaffen. Dazu stellt die *dezentrale Konzentration* mit einer

Stärkung der Sub- und Nebenzentren, die die Grundversorgung ihres Einzugsbereiches wohnungsnah sichern und ausreichend Beschäftigung bieten, ein geeignetes Konzept dar (vgl. Kap. 3). Dabei ist es von besonderer Bedeutung, die einzelnen Funktionen Wohnen – Arbeiten – Bildung – Versorgung – Freizeit einander eng zuzuordnen, um die Wege möglichst kurz zu halten und damit die negativen Auswirkungen des Verkehrs einzudämmen.

Ein zweiter Baustein der Strategie ist, die Anordnung der einzelnen Nutzungen entlang von Achsen vorzusehen, den sogenannten Entwicklungsachsen (vgl. Abb. 8.10). Diese Achsen sollten mit schienengebundenen öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen sein, die eine hohe Leistungsfähigkeit und geringe Emissionen aufweisen und trotzdem eine gute Erreichbarkeit für alle Bevölkerungsschichten gewährleisten. Eine solche Koordination kann nur durch eine integrierte Siedlungs- und Verkehrsplanung erreicht werden. Eine rein sektorale Verkehrsplanung wäre allenfalls in der Lage, Ortsdurchfahrten durch Umgehungsstraßen zu entlasten, was aber wiederum zulasten des Freiraumes ginge. Eine koordinierte Gesamtplanung auf Ebene der Regionalplanung ist hingegen in der Lage, bereits an den Stufen der Verkehrsentscheidung und der Zielwahl anzusetzen, und damit den aus dem Verkehr entstehenden Belastungen nicht nur an den Symptomen (Lärm, Luftbelastungen) zu begegnen, sondern bereits bei der Entstehung und Verteilung durch strukturelle Eingriffe die Verkehrsmengen und die Verkehrsleistung zu reduzieren. Gelingt es zudem, eine Verkehrsplanung im regionalen Maßstab detailliert zu erstellen, können Abstimmungen zwischen den einzelnen Verkehrsmitteln, insbesondere Straße und öffentlicher Verkehr, leichter erfolgen und Doppelinvestitionen vermieden werden. Dies lässt sich bei den sektoralen Fachplanungen der Straßenbauverwaltungen oder den Nahverkehrsplänen nicht erreichen, da sie die jeweils andere Verkehrsart außer Acht lassen.

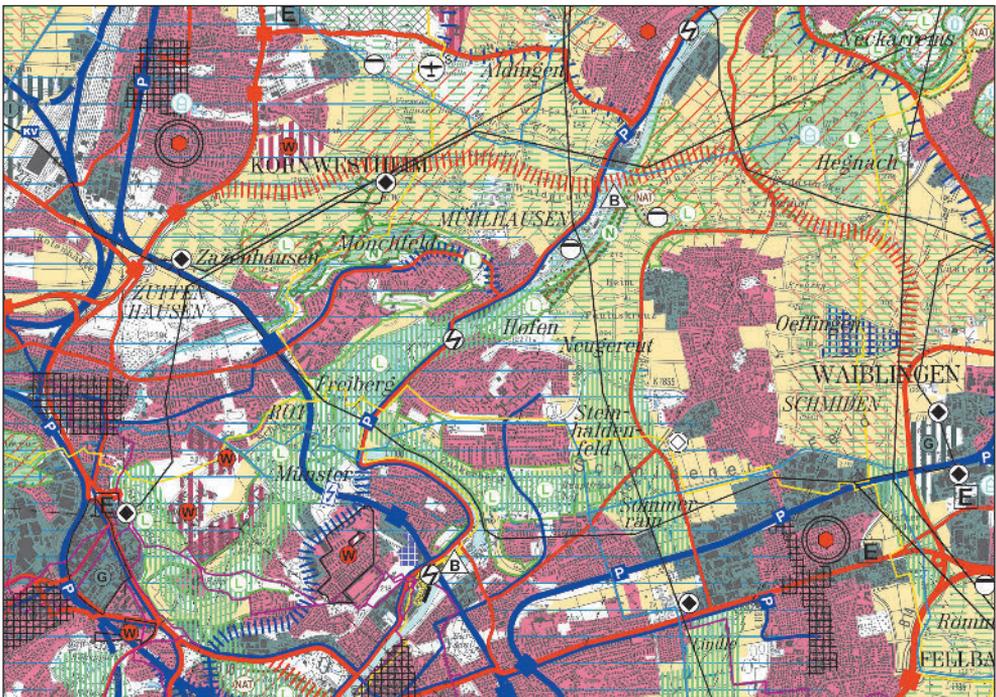
Wie bereits oben dargestellt, unterliegen sektorale Fachplanungen einem fachlichen Optimierungsgebot, wodurch überfachliche Aspekte wie z. B. der Freiraumschutz oder der Immissionsschutz im Rahmen der Fachplanung oft nicht das erforderliche Gewicht insbesondere im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit gegenüber der Bevölkerung erhalten. Hinzu tritt, dass Fachplanungen erst einsetzen können, wenn auf übergeordneter Ebene ein Bedarf festgestellt wird. So ist z. B. die Einordnung einer Maßnahme im vordringlichen Bedarf des Bundesverkehrswegeplans Voraussetzung dafür, dass die Straßenbauverwaltungen von Bund und Ländern oder die Bahn mit Planungen zum Neu- und Ausbau von Strecken beginnen können. Besteht eine derartige Einordnung in den vordringlichen Bedarf nicht, besteht ein faktischer Planungsstopp. Ein solcher kann verhindern, dass notwendige Korridore für später entstehende Bedarfe bereits frühzeitig freigehalten oder gesichert werden. Wenn die fachliche Bewertung von absehbaren Verkehrsmengen oder Nutzen-Kosten-Betrachtungen noch keinen Bedarf erkennen lässt, muss die Fachplanung untätig bleiben, was zu einem späteren Zeitpunkt zu Konflikten führen kann, wenn andere räumliche Planungen im Sinne einer Vorsorgeplanung nicht bereits frühzeitig darauf Rücksicht nehmen.

Hier besteht bei einer intensiven Kooperation und Arbeitsteilung zwischen Raum- und Fachplanung die Chance, z. B. durch Festlegungen der Regionalplanung langfristige

Ausbaubedarfe zur Kapazitätssteigerung oder Schließung von Netzlücken schon weit vor den formalen Verfahren der Fachplanungsträger freizuhalten. Das kann allerdings nur im Zusammenspiel gelingen, denn die Fachplanung muss Fachbelange wie Trassierungsparameter in Lage und Höhe, Abstände zu anderen Nutzungen, Immissions-schutzbetrachtungen etc. liefern, um der Raumplanung das frühzeitige Erkennen von entstehenden Konflikte zu ermöglichen, eine frühzeitige Abwägung durchzuführen und gegebenenfalls den „richtigen“ Korridor frei zu halten.

Durch die Formulierung entsprechender Freihalteziele z. B. gegenüber der Bauleitplanung und einer frühzeitigen Abwägung gegenüber den Belangen des Freiraumschutzes bzw. des Immissionsschutzes kann, wie in Abb. 8.11 dargestellt, z. B. ein Korridor für eine Straßentrasse gesichert werden (rote Schraffur in Bildmitte). In dem konkreten Fall ist erkennbar, dass im Bereich der Neckarquerung die baulichen Nutzungen einen denkbaren Korridor für eine Verbindung der Doppel-Mittelzentren Ludwigsburg/Kornwestheim und Waiblingen/Fellbach bereits so weit eingengt haben, dass kaum noch Lösungsmöglichkeiten erkennbar sind. Bereits im Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 1992 ist für den fraglichen Korridor der Neubau einer Bundesstraße im weiteren Bedarf vorgesehen. Das wurde im BVWP 2003 im Wesentlichen bestätigt, allerdings wurde

Abb. 8.11: Regionalplan (Ausschnitt Nord-Ost-Ring)



Quelle: Verband Region Stuttgart 2008

im Rahmen der methodisch neuen Umweltrisikoeinschätzung ein besonderes Umweltrisiko erkannt, was wiederum zu einer Einstufung in den „weiteren Bedarf mit besonderem Umweltrisiko“ führte. Damit sind der Fachplanung im Hinblick auf die Sicherung einer Trasse insbesondere in dem bereits sehr beengten Bereich die Hände gebunden.

Im Interesse einer frühzeitigen Lösung später entstehender Konflikte aus Lärmbelastung, Freiraumschutz und der Sicherung von Entwicklungspotenzialen ist es im konkreten Fall gelungen, in Abstimmung mit der Fachplanung eine Trassenplanung zu entwickeln und einen Korridor offen zu halten, in dem ein späterer Straßenneubau erfolgen kann. Wird dieser als Ziel der Raumordnung gesichert, ist es möglich, die Freiraumplanung sowie die zukünftige Siedlungsentwicklung darauf abzustimmen. Allerdings ist damit auch die Fachplanung an den Korridor dergestalt gebunden, dass wenn eine Straße geplant wird, diese nur innerhalb des dargestellten Korridors raumverträglich umgesetzt werden kann. Somit erfolgt eine mehrseitige Bindung bei gleichzeitiger frühzeitiger Sicherung von Freiraum- und anderen Entwicklungszielen.

8.1.5 Ausblick

Angesichts der massiven Veränderungen der Bevölkerungs- und der Siedlungsstrukturen infolge der demographischen Entwicklung kommen auf die Infrastrukturplanung insgesamt, aber vor allem auf die strategische Siedlungs- und Verkehrsentwicklung auf regionaler Ebene neue Herausforderungen zu:

- Gerade im ländlichen Raum kommt es darauf an, durch Konzentration von Infrastruktureinrichtungen in den Zentralen Orten bei einer gleichzeitigen und integrierten Betrachtung der Erreichbarkeit eine flächendeckende Versorgung sicherzustellen.
- Angesichts der finanziellen Ressourcen der öffentlichen Haushalte werden sich die Herausforderungen dahingehend wandeln, nicht mehr Verkehrsinfrastruktur auszubauen und/oder zu den Siedlungseinheiten zu führen, sondern die Siedlung an die vorhandene Infrastruktur zu bringen. Dabei ist zu erwägen, insbesondere in Verdichtungsräumen den Regionalplan zu einem regionalen Flächennutzungsplan weiterzuentwickeln, um die Siedlungsentwicklung noch konkreter steuern zu können. Durch Zusammenfassung von Regional- und Flächennutzungsplanung kann zudem eine Vereinfachung in den Planungsebenen erreicht werden.
- Darüber hinaus gilt es, eine langfristige Auslastungsprüfung gegebenenfalls erforderlicher zusätzlicher Infrastrukturen anzustellen. Angesichts der nicht klar erkennbaren zukünftigen Nachfrageentwicklung ist es unbedingt erforderlich, etwaige Risiken aufzudecken und in solchen Fällen Bausteinkonzepte zu entwickeln, die auch eine nur teilweise realisierte Anlage funktionsfähig sein lassen, aber die finanziellen Ressourcen schont.

Die genannten Punkte können nur unter Berücksichtigung räumlicher, demographischer und technischer Aspekte, also einer integrierten und koordinierten überörtlichen und überfachlichen Planung, erfolgen.

Für die Zukunft steht zu erwarten, dass die Fachplanungen inhaltlich und personell weiterhin gut aufgestellt sein werden. Hinzu kommt, dass die Verteilung von Finanzmitteln zur Umsetzung von Projekten oder zur Initiierung von Projekten stark in Fachressorts verankert ist, sodass die Rolle der Fachplanung auch weiterhin bedeutend sein wird. Angesichts der Schwierigkeit, komplexe und integrierte Planungsprozesse und Abwägungsentscheidungen nachvollziehbar und kommunizierbar zu gestalten, ist zudem zu erwarten, dass die Fachplanung weiterhin an Bedeutung gewinnen wird. Ein Indiz dafür ist die Debatte, angesichts des Klimawandels die SUP um einen „climate proof“ zu ergänzen oder gar einen eigenständigen „climate proof“ einzuführen. Die Betrachtung der Folgen planerischer Entscheidungen auch unter dem Gesichtspunkt des Klimawandels ist integraler Bestandteil einer SUP. Darin lassen sich alle Aspekte von Vermeidungs- und Anpassungsmöglichkeiten, der Risikominimierung und der Freihaltung von Frischluftkorridoren abhandeln. Daher erscheint ein zusätzlicher „climate proof“ nicht erforderlich.

Allerdings ist erkennbar, dass bei fast allen aktuellen planerischen Problemstellungen eine integrierte und überörtliche Sichtweise anzuwenden ist, um zu einer sozial verträglichen, ökologisch tragfähigen und die ökonomische Entwicklung ermöglichenden Entscheidung zu gelangen. Dies spricht dafür, dass die Raumplanung grundsätzlich an Bedeutung gewinnen wird. Es bedarf allerdings einer inhaltlichen und organisatorischen Weiterentwicklung, um die zeitgemäßen Anforderungen an Problemlösungen und Kommunikationserfordernisse erfüllen zu können.

Die Raumplanung muss sich zum Manager, Initiator und Prozesssteuerer weiterentwickeln. Dazu bedarf es der Erweiterungen der Zuständigkeiten, wie z. B. in den Regionen Stuttgart oder Hannover um Felder wie z. B. die Wirtschaftsförderung oder die Trägerschaft von Aufgaben der Daseinsvorsorge. So kann der Weg von einer statisch ordnenden Funktion hin zu einer aktiven Managementfunktion beschritten werden.

Um diese Aufgabe ausfüllen zu können, bedarf es ausgeprägter Kommunikationsfähigkeiten bei den Akteuren sowie einer Weiterentwicklung der Planungs- und Kooperationskultur hin zu einem Verständnis, in dem der Prozesscharakter und die Verantwortungsgemeinschaft eine höhere Bedeutung haben. Dabei sind allerdings ordnende und rahmensetzende Funktionen im Sinne von Leitplanken durch Ziele und Grundsätze der Raumordnung unverzichtbar. Ziel sollte es sein, dass sich alle betroffenen Akteure zu einer solchen Verantwortungsgemeinschaft bekennen und dabei die Ordnungsfunktion anerkennen.

Literatur

- ARGE Westfilder (1998): Infrastrukturplanungen im westlichen Filderraum. Gutachten im Auftrag von Stuttgarter Messe und Kongress GmbH, Flughafen Stuttgart, Verband Region Stuttgart, Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg. Stuttgart.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung; BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2006): Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland. Bonn, Berlin.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007): Festlegungen zum Verkehr in Regionalplänen. Hinweise für die Raumordnungspraxis. = Werkstatt: Praxis 48. Bonn.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (1992): Umweltpolitik-Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Bonn.
- Jacoby, C. (2000): Die Strategische Umweltprüfung (SUP) in der Raumplanung. Instrumente, Methoden und Rechtsgrundlagen für die Bewertung von Standortalternativen in der Stadt- und Regionalplanung. Berlin.
- Jessel, B.; Tobias, K. (2002): Ökologisch orientierte Planung. Eine Einführung in Theorien, Daten und Methoden. Stuttgart.
- LUBW – Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg; LfU – Bayerisches Landesamt für Umwelt (Hrsg.) (2006): Unser Klima verändert sich. Folgen – Ausmaß – Strategien. Auswirkungen auf die Wasserwirtschaft in Süddeutschland.
- Meadows, D.; Meadows, D.; Zahn, E.; Milling, P. (1972): Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit. Stuttgart.
- Runkel, P. (2005): Fachplanungen, raumwirksame. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 281–289.
- Sinz, M. (2005): Raumordnung/Raumordnungspolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 863–872.
- Umweltministerium Baden-Württemberg; Innenministerium Baden-Württemberg; Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2005): Hochwassergefahrenkarten in Baden-Württemberg. Leitfaden. Stuttgart.
- Verband Region Stuttgart (2008): Regionalplan-Entwurf für die Region Stuttgart vom 27.02.2008. Stuttgart.
- Verband Region Stuttgart (2006): Teilraumuntersuchung Filder. http://www.region-stuttgart.org/vrsuploads/TRUFilder_Inhalt_Teill.pdf (18.07.2009).
- Verband Region Stuttgart (2000): Regenerative Energien in der Region Stuttgart – Kriterien und Potenziale. Stuttgart.
- Verband Region Stuttgart (1998): Regionalplan für die Region Stuttgart vom 22.07.1998. Stuttgart.
- WCED – World Commission on Environment and Development (Hrsg.) (1987): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven.

Vertiefende Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1999): Grundriss der Landes- und Regionalplanung. Hannover.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.
- Gnest, H. (2008): Entwicklung der überörtlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis heute. = Arbeitsmaterial der ARL 337. Hannover.
- Tharun, E.; Berge, T.; Langhagen-Rohrbach, C. (Hrsg.) (2004): Raumentwicklung und Raumplanung in Europa. Frankfurt a. Main.
- Selle, K. (Hrsg.) (2006): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. = Planung neu denken 2. Dortmund.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2005): Städtebaurecht. Einführung und Handbuch mit allen Neuerungen des Europarechtsanpassungsgesetzes EAG Bau 2004 sowie des Gesetzes zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 3. Mai 2005. Stuttgart.

8.2 Zusammenwirken von überörtlicher Raumplanung und Bauleitplanung

Gerhard Steinebach, Gerd Schmidt-Eichstaedt

Kurzfassung

Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke vorzubereiten und zu leiten. Diese Aufgabe, für die die Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit verantwortlich sind, ist flächendeckend und überfachlich koordinierend wahrzunehmen.

Raumordnung und Bauleitplanung wirken an den Schnittstellen zwischen überörtlichen und örtlichen sowie sektoralen und fachübergreifenden Planungsaufgaben zusammen. Dabei geht es einerseits um die überörtliche Koordination örtlicher Aktivitäten – sowohl zwischen Gemeinden einer Region als auch zwischen Gemeinden und Fachplanungsträgern. Andererseits geht es um die Umsetzung eigenständiger überörtlicher Zielsetzungen auf örtlicher Ebene, sei es durch die Formulierung allgemeiner Beschränkungen für die Bauleitplanung oder durch die Formulierung konkreter Zielvorgaben für Bauleitpläne. In der Raumordnung ist außerdem das Gegenstromprinzip verfestigt. Zentrale Ebene für seine Verwirklichung mit den Gemeinden ist die Regionalplanung.

8.2.1 Ziele, Aufgaben und Formen der Bauleitplanung

Gerhard Steinebach

Rechtliche, organisatorische und institutionelle Grundlagen der Bauleitplanung

Die Raumplanung ist durch ein inhaltlich und räumlich verfeinertes System unterschiedlicher Planungsebenen gekennzeichnet. Die geplante Nutzung und die dabei differenzierte räumliche Struktur eines Planungsgebiets ergibt sich planungstheoretisch aus einer – auch zeitlichen – Abfolge von Planungsprozessen (europäische Raumentwicklungspolitik, Bundesraumordnung, Landesplanung, Regionalplanung, Flächennutzungsplanung/Stadtentwicklungsplanung, Bebauungsplanung), in denen jeweils Teilfragen „gelöst“ und an die nächstfolgende Planungsebene als Vorgabe (z. T. mit förmlicher Anpassungspflicht) abgegeben werden. Im „Gegenstromprinzip“ werden die Ergebnisse rückgekoppelt. Insofern kommt den obersten Stufen der Raumordnung insbesondere die Funktion zu, abstrakte und allgemeingültige Grundsatzentscheidungen zu treffen, die dann als Abschichtung den folgenden Planungsebenen, insbesondere der regionalen Raumordnungsplanung, der kommunalen Bauleitplanung und der Fachplanung, zur räumlichen Konkretisierung und Umsetzung überlassen werden. Diese deduktive

Arbeitsweise vom Allgemeinen zum Besonderen und vom Großen zum Kleinen ist geübte methodische Praxis der räumlichen Planung und wird durch das eher induktive Gegenstromprinzip ergänzt. Im Grundsatz gilt: Je kleinräumiger die Planungsebene ist, desto geringer ist der Anteil an „Variablen“ und desto stärker orientiert sich die Planung an konkreten baulichen und sonstigen Gegebenheiten. Beispielsweise werden auf der Ebene der Bebauungsplanung und der Fachplanungen grundlegende Fragen der regionalen Funktions- und Flächenzuweisungen sowie bestimmte Bedarfsfragen planungssystematisch in der Regel von der übergeordneten Planungsebene übernommen und auf der örtlichen bzw. vorhabenspezifischen Stufe verfeinert.

Die bauliche und sonstige Nutzung des Bodens auf örtlicher Ebene wird im Wesentlichen durch das seit 1987 im Baugesetzbuch gebündelte allgemeine und besondere Städtebaurecht geregelt. Die wichtigsten Planungsinstrumente sind dabei die vorbereitenden und verbindlichen Bauleitpläne, deren Aufgabe es ist, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke vorzubereiten und zu leiten (§ 1 Abs. 1 BauGB). Für die Aufstellung der Bauleitpläne zuständig und berechtigt sind ausschließlich die Gemeinden, und zwar in Folge einer von ihnen selbst festzustellenden Erforderlichkeit im Sinne der Zielsetzungen des allgemeinen Städtebaurechts. Kein Dritter hat demnach Anspruch auf die Aufstellung von Bauleitplänen (§ 1 Abs. 3 BauGB).

Insofern ist die Bauleitplanung rechtlich, organisatorisch und institutionell ein Ergebnis eigenständiger kommunaler Planungshoheit und nicht mit einer örtlichen Ebene staatlicher Raumordnung zu verwechseln, mit der die Bauleitplanung vielmehr in einem vielschichtigen Spannungsverhältnis steht. Dazu gehört, dass die Bauleitplanung zwar „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ ist, dabei aber die planerischen Probleme die Gemeindegrenzen nicht selten überspringen (Albers, Wékel 2008: 67f.) und insofern eine überörtliche Koordination notwendig ist. Außerdem existieren neben örtlichen auch überörtliche Ziele und Grundsätze der Raumordnung, denen die Gemeinden in der Bauleitplanung durch Anpassung oder Berücksichtigung Rechnung tragen müssen.

Die *kommunale Bauleitplanung* ist vom Gesetzgeber in einem zweistufigen System konzipiert. Hierzu gehören der die Siedlungsentwicklung im gesamten Gemeindegebiet mittel- bis langfristig vorbereitende Flächennutzungsplan und der aus ihm zu entwickelnde, für Teilgebiete verbindliche Festsetzungen betreffende Bebauungsplan.

Zentrale Aufgabe der Flächennutzungsplanung ist es, für das gesamte Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in ihren Grundzügen darzustellen. Der *Flächennutzungsplan* wird von der Gemeinde als Verwaltungsprogramm beschlossen und entfaltet demnach keine unmittelbare rechtliche Außenwirkung. § 204 BauGB eröffnet benachbarten Gemeinden die Möglichkeit, einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufzustellen. In verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen kann außerdem gemäß § 8 Abs. 4 ROG zugelassen werden, dass ein Plan zugleich die Funktion eines Regionalplanes und eines gemeinsamen Flächenutzungsplanes übernimmt (regionaler Flächennutzungsplan) (vgl. Kap. 8.2.2).

Abb. 8.12: Auszug aus einem Flächennutzungsplan



Quelle: Planungsverband Frankfurt, Region Rhein-Main: FNP, Frankfurt 2002

Der *Bebauungsplan* enthält als zweite Stufe der Bauleitplanung für Teilbereiche des Gemeindegebietes die rechtsverbindlichen Festsetzungen zur Gewährleistung der städtebaulichen Ordnung. Er ist aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln und bildet die Grundlage für weitere, zum Vollzug des Baugesetzbuches erforderliche Maßnahmen. Der Bebauungsplan wird von der Gemeinde als Satzung beschlossen und entfaltet demnach eine unmittelbare rechtliche Außenwirkung. Neben dem „klassischen“ Bebauungsplan steht der Gemeinde das Instrument des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes zur Verfügung, in dem die Zulässigkeit eines Vorhabens auf der Basis eines zwischen der Gemeinde und dem Vorhabenträger abgestimmten Planes zur Durchführung des Vorhabens und der Erschließungsmaßnahmen geregelt wird.

Im Gegensatz zur Bauleitplanung als Gesamtplanung auf der örtlichen Ebene regeln *Fachplanungen* als maßnahmenbezogene Planungen die Zulassung und den Vollzug konkreter (baulicher) Maßnahmen oder Projekte (vgl. auch Kap. 8.1). Diese besitzen zumeist eine besondere, auch überörtliche Raumbedeutung. Des Weiteren erfolgt eine Einteilung in privilegierte und nicht privilegierte Fachplanungen. Ein Vorhaben auf der Basis einer Fachplanung ist dann gegenüber der Bauleitplanung privilegiert, wenn es nach § 38 BauGB durch Planfeststellung oder einen sonstigen Beschluss mit gleicher Rechtswirkung für Vorhaben von überörtlicher Bedeutung erfolgt oder es sich um die auf der Grundlage des Bundes-Immissionsschutzgesetzes durchgeführte Errichtung und den Betrieb öffentlich zugänglicher Abfallbeseitigungsanlagen handelt. Voraussetzung für den Vorrang der Fachplanung vor der Bauleitplanung ist allerdings eine Beteiligung der Gemeinde am entsprechenden Verfahren.

Abb. 8.13: Auszug aus einem Bebauungsplan



Quelle: Stadt Augsburg, Bebauungsplan Prinz-Karl-Kaserne 2002

Im Hinblick auf das Zusammenwirken von Bauleitplanung und Raumordnung ist vor allem die Flächennutzungsplanung von Bedeutung, ist sie doch im gestuften System der räumlichen Gesamtplanung der Regionalplanung unmittelbar benachbart und stellt mit der flächendeckenden Darstellung der Bodennutzung im Gemeindegebiet auch fachlich die zentrale Ebene für die Umsetzung einer gesamträumlichen Ordnung dar. Gleichwohl ist in Bezug auf die Raumordnung auch die Bebauungsplanung mit zu betrachten. Sie hat zwar systematisch nur kleinräumig gebietsbezogene Steuerungsfunktionen und ist über das Entwicklungsgebot direkt an den Flächennutzungsplan gebunden. Andererseits wird dieses im BauGB angelegte Konzept aber nicht selten durchbrochen, indem (Teil-)Flächennutzungspläne und Bebauungspläne zeitlich parallel entwickelt werden. In Einzelfällen genügt seit der BauGB-Novelle 2007 sogar eine nachträgliche Anpassung des Flächennutzungsplans an Bebauungspläne der Innenentwicklung. Außerdem können bestimmte raumordnerische Aspekte – z. B. im Bereich des Einzelhandels – erst anhand konkreter Zulässigkeitsregelungen geprüft werden, die im Flächennutzungsplan systematisch bedingt nicht enthalten sein können, sondern erst auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung sichtbar werden.

Grundsätze und Ziele des Städtebaurechts

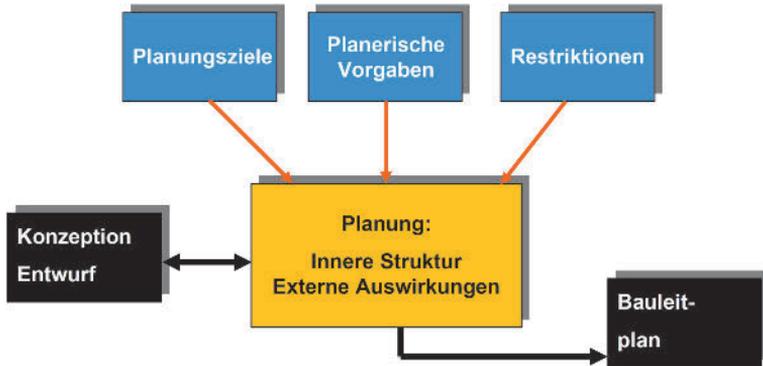
Zentrale Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke vorzubereiten und zu leiten (§ 1 Abs. 1 BauGB). Das Begriffspaar „bauliche und sonstige“ Nutzung steht dabei für den Flächendeckungsgrundsatz der Bauleitplanung im Gemeindegebiet, es geht also nicht nur um bebaute oder zu bebauende Flächen, sondern auch um Freiflächen und Landschaft. Durch das Begriffspaar „Vorbereiten und Leiten“ wird deutlich, dass die städtebauliche Entwicklung und Ordnung den Gemeinden vollständig übertragen wird (Dirnberger in Spannowsky, Uechtritz 2008: Rn. 9). In gewissem Umfang lassen sich die Vorbereitungs- und Leitungsfunktionen den beiden förmlichen Ebenen der Bauleitplanung zuordnen – die Flächennutzungsplanung nimmt dabei schwerpunktmäßig (aber nicht mehr ausschließlich) strategisch-konzeptionelle Vorbereitungsfunktionen wahr, während dem Bebauungsplan als verbindlichem Bauleitplan im Wesentlichen Leitungsaufgaben im Sinne der konkreten Lenkung von Erschließung und Bebauung in Gebieten zukommen.

Dabei ist die Bauleitplanung grundsätzlich angebotsorientiert. Das Städtebaurecht geht also zunächst davon aus, dass bauliche und sonstige Nutzungen in Bauleitplänen vorbereitet und, soweit wie zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung notwendig, konkretisiert werden. In die bauliche Realisierung greift die Gemeinde in der Regel nur insofern ein, als sie über die im BauGB ebenfalls geregelte Bodenordnung und Erschließung eine sinnvolle Grundstücksstruktur und das zur Bebauung der Grundstücke notwendige „Grundgerüst“ an öffentlichen Infrastrukturen herstellt. Die Umsetzung der baulichen und sonstigen Nutzung obliegt dann Privaten, ohne dass die Gemeinde selbst aktiv eingreift. Insofern ist der Begriff des „Leitens“ der baulichen und sonstigen Nutzung zu relativieren.

Anders als z. B. im englischen und niederländischen Planungssystem ist die kommunale Bauleitplanung keinen konkreten oder gar quantifizierten staatlichen Zielsetzungen, sondern „nur“ allgemein gültigen, im BauGB niedergelegten Grundsätzen unterworfen. Als wesentliche in § 1 Abs. 1 BauGB normierte Prinzipien der Bauleitplanung lassen sich das Planmäßigkeitprinzip, das Entwicklungs- und Ordnungsprinzip, das Ganzheitlichkeitsprinzip sowie das Kodifikationsprinzip zusammenfassen (Dirnberger in Spannowsky, Uechtritz 2008: Rn. 11). Inhaltlich sollen die Bauleitpläne eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln (§ 1 Abs. 5 BauGB). Zur beispielhaften Konkretisierung werden 12 in der Abwägung zu berücksichtigende Leitlinien definiert (§ 1 Abs. 6 BauGB).

Die Gemeinden haben in diesem allgemein vorgegebenen Rahmen große Spielräume, sowohl bei der Beurteilung der Erforderlichkeit der Aufstellung oder Änderung von

Abb. 8.14: Fachliche Grundlagen der Darstellungen und Festsetzungen



Bauleitplänen als auch bei der Bestimmung konkreter Planungsziele. Sie haben dabei eine Vielzahl unterschiedlicher Belange zu ermitteln, zu bewerten und untereinander sowie gegeneinander abzuwägen. Dazu gehören z. B. die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, die Belange des Umweltschutzes, die Belange der Wirtschaft und die sozialen Belange der Bevölkerung. Das Ergebnis des Abwägungsprozesses, der auch frühzeitige und formelle Beteiligungen der Öffentlichkeit, der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange beinhaltet, fließt in den Bauleitplan ein und ist in Form einer zusammenfassenden Erklärung zu dokumentieren (§ 6 Abs. 5 bzw. § 10 Abs. 4 BauGB).

Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen als Gegenstand der Bauleitplanung

Mit Ausnahme der in § 38 BauGB erwähnten Fachplanungen und Maßnahmen des Bundes nach § 37 BauGB bestimmt die kommunale Bauleitplanung mit ihren Darstellungen und Festsetzungen die Zulässigkeit von Bodennutzungen in den Gemeinden und damit flächendeckend in Deutschland. Unter anderem regelt sie die Flächen für die Siedlungsentwicklung und die örtliche Infrastruktur. Sie ist damit schon für sich genommen in hohem Maße raumbedeutsam. Sie trifft darüber hinaus aber auch die konkreten Standortentscheidungen und konkretisiert die Entwicklungsspielräume für überörtlich bedeutsame Infrastrukturen, die nicht durch Fachplanungen geregelt sind, z. B. für Schulen, Hochschulen und Krankenhäuser.

Aufgaben und Aufgabenwandel der Bauleitplanung

Die Bauleitplanung nimmt in unterschiedlicher Ausprägung Ordnungs-, Gestaltungs- und Entwicklungsaufgaben wahr und ist dafür sowohl mit Planungs- als auch mit Um- und Durchsetzungsinstrumenten ausgestattet. Die konkret wahrzunehmenden Aufgaben unterscheiden sich in Abhängigkeit von der räumlichen Ausgangssituation der Gemeinden sehr deutlich und sind auch einem zeitlichen Wandel unterworfen.

Bei der Betrachtung der Stadtentwicklung in Deutschland seit den 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts, und damit seit Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes am 23.06.1960 als Vorläufer des Baugesetzbuchs, lassen sich Entwicklungslinien feststellen, die die jeweiligen Zeitepochen charakterisieren. Diese Entwicklungen spiegeln sich in den Stadtstrukturen wider und stehen in einem engen Zusammenhang mit dem Wandel der Bauleitplanung.

Die 60er Jahre des letzten Jahrhunderts waren für viele Bürger der Bundesrepublik Deutschland durch Massenmotorisierung, eine florierende Wirtschaft, wachsenden Wohlstand und Bevölkerungszunahme geprägt. Die gestiegene räumliche und soziale Mobilität führte zur Abwanderung aus den engen und belasteten Innenstädten in neue Wohnquartiere am Stadtrand. Dem Leitbild dieser Phase entsprechend – „technisch ist alles möglich“ – entstanden Großwohnsiedlungen mit hoher Bewohner- und Wohnraum-dichte. Sie sollten die Kernstädte ergänzen und erweitern und Urbanität durch Dichte bei freiplastischer Formgebung erzeugen und setzten einen Gegenpol zur ungehemmten Ausdehnung des freistehenden Einfamilienhauses in den Randlagen der Städte (Albers 1988: 53). Gleichzeitig trugen sie durch Verflechtung und Verdichtung zur Wiedergewinnung eines vermeintlich in Verlust geratenen städtischen Lebens bei (Albers 1988: 52).

Diese Entwicklung wurde in den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts durch die Phase der Sanierung und den großflächigen Abriss von Bausubstanz in den Altstädten im Sinne einer Flächensanierung abgelöst. Der Beginn der Stadterneuerungsphase in der Bundesrepublik Deutschland war durch eine eher flächenhafte, durchgreifende Sanierung in größerem Maßstab geprägt. Diese wurde jedoch sehr bald in eine Objektsanierung abgewandelt, in der die Qualitäten einer gewachsenen baulichen und sozialen Struktur durch Erhaltungsmaßnahmen aufgegriffen wurden. Das 1971 in Kraft getretene Städtebauförderungsgesetz hatte die Erneuerung bestehender Gebäude und deren Aufwertung zum Ziel und schuf die Bürgerbeteiligung und den Sozialplan für die Bewohner als neue Instrumente. Die Veränderung des Planungsverständnisses von einer flächenhaften Sanierung durch Abriss und Neubau hin zu einer objektbezogenen Sanierung, in der das Bauobjekt sowohl in seiner bauhistorischen als auch in seiner sozialen Bedeutung stärker beachtet wurde, ist auch eine Folge des Bürgerengagements dieser Zeit. Seitdem erlangte auch der städtebauliche Denkmalschutz wachsende Bedeutung (vgl. Albers 1988). Mit der parallel geführten Sozialplanung sollten negative Folgen für die direkt von den Maßnahmen betroffenen Menschen vermindert bzw. Konflikte im Vorfeld eruiert und so vermieden werden. Sanierung bezog sich danach nicht nur auf bauliche, sondern auch auf die Beseitigung sozialer Missstände. Dazu sind die Wahrung des kulturhistorischen Erbes und traditioneller Architekturformen sowie die Sicherung stabiler Nachbarschaften zu zählen. Gleichzeitig sollte das Bürgerengagement der sich nach dem Zweiten Weltkrieg emanzipierenden demokratischen Gesellschaft gefördert werden.

Das Interesse der Bürger an ihrem Umfeld verstärkte sich in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts und gleichzeitig fokussierte sich die Stadtplanung auf den Bereich des Umweltschutzes. Von da an waren Umweltplanung, und als Teil derselben die Stadtökologie, als Aufgabenbereiche in der Raumplanung und insbesondere der Bau-

leitplanung etabliert. Die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen rückte stärker ins Zentrum der Planung, da sich ein gesellschaftliches Bewusstsein ausgebildet hatte, das den Schutz und die Pflege der Umwelt forderte und somit jegliche Planung unter der Maßgabe der Verträglichkeit mit der Umwelt betrachtete. Ein wesentliches Anliegen dabei war die Vermeidung und Verminderung gesundheitsschädlicher Wirkungen durch Immissionen: Die enge Verzahnung und räumliche Überlagerung verschiedener Nutzungsansprüche auf einer begrenzten Fläche ließ vor allem das Thema des Lärmschutzes in den Vordergrund treten. Innerhalb der vorsorgenden Planung galt es, potenzielle Quellen für eine Belastung angrenzender Nutzungen zu erkennen und ihre Auswirkungen zu benennen, sodass mittels der Bauleitplanung hierauf reagiert und Beeinträchtigungen minimiert sowie durch Maßnahmen korrigiert werden konnten.

Das Aufgabenfeld der Stadtplanung ist in den 1990er Jahren verstärkt durch eine ökonomische Betrachtung der Stadt geprägt. Vor allem infolge der Wiedervereinigung Deutschlands 1990 bezog sich die Bauleitplanung nicht mehr schwerpunktmäßig auf die Erstellung und Vorhaltung eines Flächenangebots, sondern orientierte sich zunehmend an der jeweiligen Nachfrage. Die damit verbundene Projektorientierung und die Umsetzung in konkreten Vorhaben- und Erschließungsplänen als neue Form der verbindlichen Bauleitplanung führten einerseits zu einer höheren Effizienz des Einsatzes der vorhandenen Finanz- und Personalmittel, andererseits wurde auch die langfristige Einbindung privaten Engagements in die Stadtentwicklung förmlich eröffnet.

Derzeit bestimmen in erster Linie sozioökonomische und technologische Megatrends die Entwicklung und fordern räumliche Konsequenzen, die im Hinblick auf die traditionellen Stadtbildungsfaktoren für die Städte in Deutschland und in Europa zum Teil sehr tiefgreifende Veränderungen bedeuten (u. a. Läßle 2001; Steinebach et al. 2004).

Folgende zukunftsrelevante Megatrends, die die Siedlungsentwicklung und damit auch die Grundlagen der Flächennutzungsplanung maßgeblich beeinflussen, sollen genannt werden:

- der demographische Wandel
- der Wandel der Lebensstile
- der ökonomische Strukturwandel und die Wissensgesellschaft
- die Globalisierung.

Die natürliche Bevölkerungsentwicklung ist in Deutschland – sowie in großen Teilen Europas – vor allem durch zwei Trends bestimmt: Zum einen besteht eine niedrige Fertilitätsrate, in Deutschland beispielsweise im Durchschnitt zwischen 1,3 bis 1,4 Kindern pro Frau (Birg 2005). Das daraus resultierende Geburtendefizit führt zu einer rückläufigen natürlichen Bevölkerungsentwicklung. Aufgrund der konstant ansteigenden Lebenserwartung und des Älterwerdens der geburtenstarken Jahrgänge ist die Bevölkerungsstruktur zum anderen durch eine noch längere Zeit zunehmende Überalterung gekennzeichnet. Nach den Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes werden demnach in erster Linie die jüngere Altersgruppe der 20- bis 35-Jährigen

und die mittlere der 35- bis 49-Jährigen in den nächsten Jahrzehnten massiv abnehmen (Statistisches Bundesamt 2006: 7). Durch Zuwanderung von außen wird diese negative natürliche Bevölkerungsentwicklung gemildert. Sie kann jedoch selbst im Falle des höchsten angenommenen Wanderungssaldos langfristig nicht vollständig kompensiert werden. Je nach Variante der Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes wird die Bevölkerungszahl in Deutschland bis zum Jahr 2050 zwischen 67 und 81 Mio. Bundesbürgern betragen (Statistisches Bundesamt 2006: 26).

Vor allem die Veränderungen in den Lebensverhältnissen der Menschen prägen die Entwicklung einer Gesellschaft. Derzeit treten an die Stelle traditionsgebundener Lebensentwürfe zunehmend eine Destandardisierung von Lebensläufen und vielfältige Wahlfreiheiten in der persönlichen Lebensgestaltung, die allerdings in starker Abhängigkeit zu der jeweiligen ökonomischen Situation des Individuums (z. B. Arbeitslosigkeit) zu sehen sind (Steinebach et al. 2004: 59f.). Die weitere Ausrichtung bauleitplanerischer Konzepte auf die sogenannte Normalfamilie oder den Durchschnittsbürger erscheint vor dem Hintergrund dieser Pluralisierung der Lebensstile als nicht mehr angemessen. Vielmehr ist den neuen Bedürfnissen verschiedener Gruppen in unterschiedlichen Lebenslagen und mit diversifizierten Lebensvorstellungen gerecht zu werden (Steinebach et al. 2004: 60).

Die Deindustrialisierung der Wirtschaft bei gleichzeitigem Wachstum des Dienstleistungssektors und die stark ansteigende Bedeutung von Informationsverarbeitung und -vermittlung zählen zu den zentralen Kennzeichen des ökonomischen Strukturwandels der letzten Jahrzehnte (Mäding 2002: 16f.). Fortschreitende technologische Innovationen und deren Anwendungen sowie die damit einhergehende Stärkung der Wissensorientierung in Wirtschaft und Gesellschaft werden in Zukunft die Wohn- und Arbeitswelt des Menschen durch den Ausbau von Automatisierung und Vernetzung weiter durchdringen und damit entscheidend prägen (Steinebach et al. 2004: 63 ff.). Die Bedeutung von lokaler Lebens- und Standortqualität und die Qualität der Einbindung in globale Netzwerke werden zunehmen (Maier 1998: 63).

Mit dem Trend der Globalisierung (auch Ent- oder Denationalisierung) wird im Wesentlichen die weltweite Zunahme von Arbeitsteilung sowie wechselseitiger Abhängigkeit, Konkurrenz und Kooperation im Rahmen ökonomischer Prozesse bezeichnet. Liberalisierung und Deregulierung, sinkende Transportkosten, weltumspannende Telekommunikationsinfrastrukturen und die Transnationalisierung von Unternehmen sind weitere Kennzeichen der derzeitigen Entwicklung, deren Dynamik in den letzten Jahren stark zugenommen hat (Mäding 2002: 17). Über die darin enthaltenen Chancen – beispielsweise im Hinblick auf eine effizientere Ausgestaltung wirtschaftlicher Zusammenarbeit – hinausgehend, werden seit den 1990er Jahren durch unterschiedliche gesellschaftliche und politische Gruppierungen (in der Regel NGOs wie Weltsozialforum – WSF, ATTAC etc.) die negativen Folgen der Globalisierung im Sinne der weitestgehend deregulierten Öffnung der Märkte und der damit einhergehenden umfassenden Privatisierung von Waren und Dienstleistungen (auch des täglichen Bedarfs) scharf kritisiert. Demnach führt die beschriebene Form der Globalisierung insbesondere zu einer weltweiten Zunahme sozialer Ungleichheit, die sich auch in den Städten widerspiegelt (Mäding 2002: 17f.).

Diese gesellschaftlichen, ökonomischen und technologischen Megatrends sind mit räumlichen Konsequenzen auf nahezu allen Planungsebenen, und damit auch für die in der Bauleitplanung im Fokus stehende kommunale Siedlungsentwicklung, verbunden. Das Ausmaß dieser Auswirkungen ist jedoch nicht pauschal anzugeben, sondern muss entsprechend den jeweiligen Voraussetzungen und Konstellationen vor Ort beurteilt werden. Die folgenden Aspekte geben lediglich einen groben Überblick über die zentralen Herausforderungen für die Ebene der Flächennutzungsplanung.

Infolge des demographischen Wandels sind erhebliche, sich zum Teil noch weiter verschärfende Ungleichgewichte am deutschen Wohnungsmarkt zu erwarten. Diese werden bereits heute in Form der massiven strukturellen Probleme im ostdeutschen Wohnungswesen offensichtlich (BMVBW 2000). Die veränderte Alters- und Familienstruktur ist dabei unter anderem mit Auswirkungen auf die Entwicklung der Haushaltsstrukturen verbunden, die eine Anpassung des derzeit vorhandenen, zu starren Wohnungsangebots an eine sich relativ flexibel entwickelnde Nachfrage erforderlich machen. Zudem wird der Trend der Einwohnersuburbanisierung trotz des partiellen Zuzugs „innenstadtnaher“ Lebensstilgruppen in den nächsten Jahren weiter anhalten und zu einer Verschärfung der innerstädtischen Leerstandsproblematik beitragen (Mäding 2002: 19f.).

Als aktuelle Herausforderungen für die Flächennutzungsplanung mit hohem überörtlichen Koordinationsbezug ergeben sich vor diesem Hintergrund vor allem die umfassende Bewältigung von Wohnungsleerständen mit einer raumordnerischen und gesamtstädtischen Dimension sowie die Steuerung des flächenhaften Rückbaus sozialer und technischer Infrastruktur als Folge der Unterschreitung von Tragfähigkeitsgrenzen in besonders betroffenen Wohnlagen. Des Weiteren müssen abgestimmte Konzepte zu einer Ausweitung der Wohnungsangebotspalette für die unterschiedlichen Lebensstilgruppen erstellt werden, wobei insbesondere soziale Polarisierungs- und räumliche Segregationstendenzen angemessen zu berücksichtigen sind.

Die Aufgabe oder Verlagerung flächenintensiver Unternehmen des sekundären Wirtschaftssektors ist seit den 1970er und 1980er Jahren als Folge des oben beschriebenen ökonomischen Strukturwandels für das Entstehen großflächiger Industrie- und Gewerbebrachen und Gebäudeleerstände im bebauten Siedlungszusammenhang verantwortlich (Steinebach 2002: 19).

Der daraus resultierende Handlungsbedarf auf der Ebene der Flächennutzungsplanung betrifft in erster Linie die möglichst genaue Ermittlung und den strategischen Umgang mit den umfangreichen Flächen- und Immobilienpotenzialen im Innenbereich, die einer standortverträglichen Nachnutzung zugeführt werden müssen.

Der oben beschriebene Trend der Globalisierung der Wirtschaft und ihrer Prozesse geht mit einer zunehmenden Konzentration der zentralen Funktionen von Unternehmen in den großen Agglomerationen und hier insbesondere in den sogenannten Global Cities einher, die sich als Knotenpunkte von sowohl Informations- und Kommunikationsnetzwerken als auch von bedeutenden Straßen-, Schienen- und Luftverkehrsinfrastrukturen herausbilden. Strategische Unternehmensaktivitäten wie Steuerungs- und Leitungs-

funktionen werden demnach zunehmend an den aufgeführten privilegierten Standorten angesiedelt – die Arbeits- und Wohnbevölkerung zieht nach. Dies führt zu einer stärkeren Ausdifferenzierung der vorhandenen Städtehierarchie und einer Polarisierung zwischen denjenigen Räumen, die an dieser Entwicklung teilnehmen können, und jenen, die dazu nicht die entsprechenden Voraussetzungen aufweisen.

Im Rahmen der kommunalen Flächennutzungsplanung müssen vor diesem Hintergrund insbesondere durch überörtliche Kooperation und Steuerung gemeinsame Standortpotenziale erkannt und als Vorteile im weltweiten Wettbewerb der Städte und Regionen strategisch gebündelt werden.

Neben den dargestellten Auswirkungen der voraussichtlichen Rahmenbedingungen ergeben sich zahlreiche fachliche und damit eng zusammenhängende rechtliche Anforderungen an die kommunale Bauleitplanung, die insbesondere in den Anlässen der Baugesetzbuchnovellen der Jahre 1998, 2001, 2004 und 2007 ablesbar sind. Dabei ist allen genannten Neuerungen die Zielsetzung einer Stärkung der Rolle und Steuerungswirkung des Instruments der Flächennutzungsplanung im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung und Siedlungsentwicklung gemein. Dieser sich laufend fortsetzende Aufgabenwandel stellt im Wesentlichen Anforderungen an die Methoden und Instrumente der Bauleitplanung. Es ist zunehmend unrealistisch, durchführungsorientierte (Bebauungs-)Pläne deduktiv aus langfristigen und gesamtträumlichen (Flächennutzungs-)Plänen ableiten zu wollen (vgl. Albers, Wékel 2008: 57). Die auf Wachstum ausgerichteten Instrumente der Bauleitplanung bedürfen insofern einer Weiterentwicklung und Ergänzung. Auch an die überörtliche Koordination der Planung erwachsen neue Anforderungen.

Aus der Verbindung von neuen fachlichen und rechtlichen Anforderungen an die Flächennutzungsplanung lassen sich folgende Aufgabenfelder beschreiben:

- die wirkungsvolle Steuerung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Belange der Freiraumschutzes
- die Bewältigung des Stadtumbaus als besondere Aufgabe auf der gesamtstädtischen Ebene
- eine Stärkung der interkommunalen und stadtreionalen Zusammenarbeit und Abstimmung
- der umfassende Umweltschutz sowie eine vorausschauende Umweltvorsorge durch die Überwachung unvorgesehener Wirkungen
- eine frühzeitige und zielgruppengerechte Information der Öffentlichkeit zu Verfahren und Inhalten der Flächennutzungsplanung
- die Qualifizierung der Zusammenarbeit mit den Fachbehörden zur Qualitätssteigerung und -sicherung im Planverfahren
- die Förderung von Transparenz im Planverfahren und einer aktiven Teilnahme der unterschiedlichen Akteure der Planung an den Beteiligungsverfahren

■ Umsetzung der Raumplanung

- eine Effektivierung bisheriger Abläufe und Vorgehensweisen durch Nutzung von E-Government-Strategien
- die gezielte Nutzung von Privatisierungsoptionen zur Beschleunigung der Verfahren
- die Aktualisierung der dem Flächennutzungsplan zugrunde liegenden Planungskonzeption als Voraussetzung der Gewährleistung einer zielorientierten Steuerung der Siedlungsentwicklung.

Die Lenkung der nachhaltigen Siedlungsentwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Belange des Freiraumschutzes auf der gesamtstädtischen Ebene durch die vorbereitende Bauleitplanung bedeutet für die planende Gemeinde eine kontinuierliche Beschäftigung mit dem Wandel der Rahmenbedingungen und deren räumlichen Auswirkungen sowie mit den neuen fachlichen und rechtlichen Anforderungen, die zum Planungsanstoß und damit zum konkreten Planerfordernis führen können. Das ergibt sich aus der Festlegung des Planmäßigkeitprinzips durch den Gesetzgeber in § 1 Abs. 3 BauGB dann, wenn unter zeitlichen („sobald“) oder inhaltlichen („soweit“) Gesichtspunkten die städtebauliche Entwicklung und Ordnung im Gemeindegebiet nicht mehr gewährleistet sind und damit die Steuerungswirkung des gültigen Flächennutzungsplanes nicht länger gegeben ist (Battis et al. § 1 Rn. 27).

Nach fachlichen und rechtlichen Vorstellungen beobachten demnach die Kommunen die Veränderungen der sowohl externen als auch internen Faktoren, die den Anstoß zu einer Neuplanung (Neuaufstellung, Ergänzung oder Änderung) darstellen können.

Dazu gehören insbesondere:

- die Ziele der Raumordnung, die aufgrund des Subsidiaritäts- und Gegenstromprinzips in § 1 Abs. 3 ROG i. V. m. § 1 Abs. 4 BauGB eine Anpassung des Flächennutzungsplanes sowie eine Konkretisierung überörtlicher Vorgaben auf der kommunalen Ebene erfordern können
- die Vorgaben der örtlichen sowie überörtlichen Fachplanungen, die eine Übernahmepflicht für die kommunale Flächennutzungsplanung gemäß § 5 Abs. 4 BauGB bedeuten können
- die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden, die gemäß § 2 Abs. 2 BauGB aufeinander abzustimmen sind
- die Ergebnisse eigener informeller Planungen und sonstiger Untersuchungen (z. B. städtebauliche Entwicklungsplanung, Verkehrsentwicklungsplanung, Immissionsschutz- und Einzelhandelskonzept, Wasserlagenpläne)
- die konkreten Erfordernisse einer Standortplanung von Nutzungen im Außenbereich (z. B. Windenergieanlagen)
- die Aufstellung von Bebauungsplänen, die gemäß dem Entwicklungsgebot in § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB durch den Flächennutzungsplan vor einem gesamtstädtischen Hintergrund zu steuern sind.

Zur Unterstützung der in der Regel sehr aufwendigen, kontinuierlichen Beobachtung und zur Analyse der aufgeführten Faktoren und ihrer Wirkungen auf die Steuerungsfunktion (= beabsichtigte städtebauliche Entwicklung) und damit auch zur Aktualisierung des Flächennutzungsplanes kann der Aufbau elektronischer raumbezogener Planungsinformationssysteme auf kommunaler Ebene einen entscheidenden Beitrag zu mehr Produktivität im Planverfahren leisten. Planungsinformationssysteme müssen entsprechend dem Querschnittscharakter der Flächennutzungsplanung fachübergreifend konzipiert werden, um doppelte Datenerhebungen zu vermeiden und einen effektiven Informationsaustausch zwischen den berührten Fachabteilungen zu installieren und die interdisziplinäre Analyse unterschiedlichster Informationsquellen zu ermöglichen.

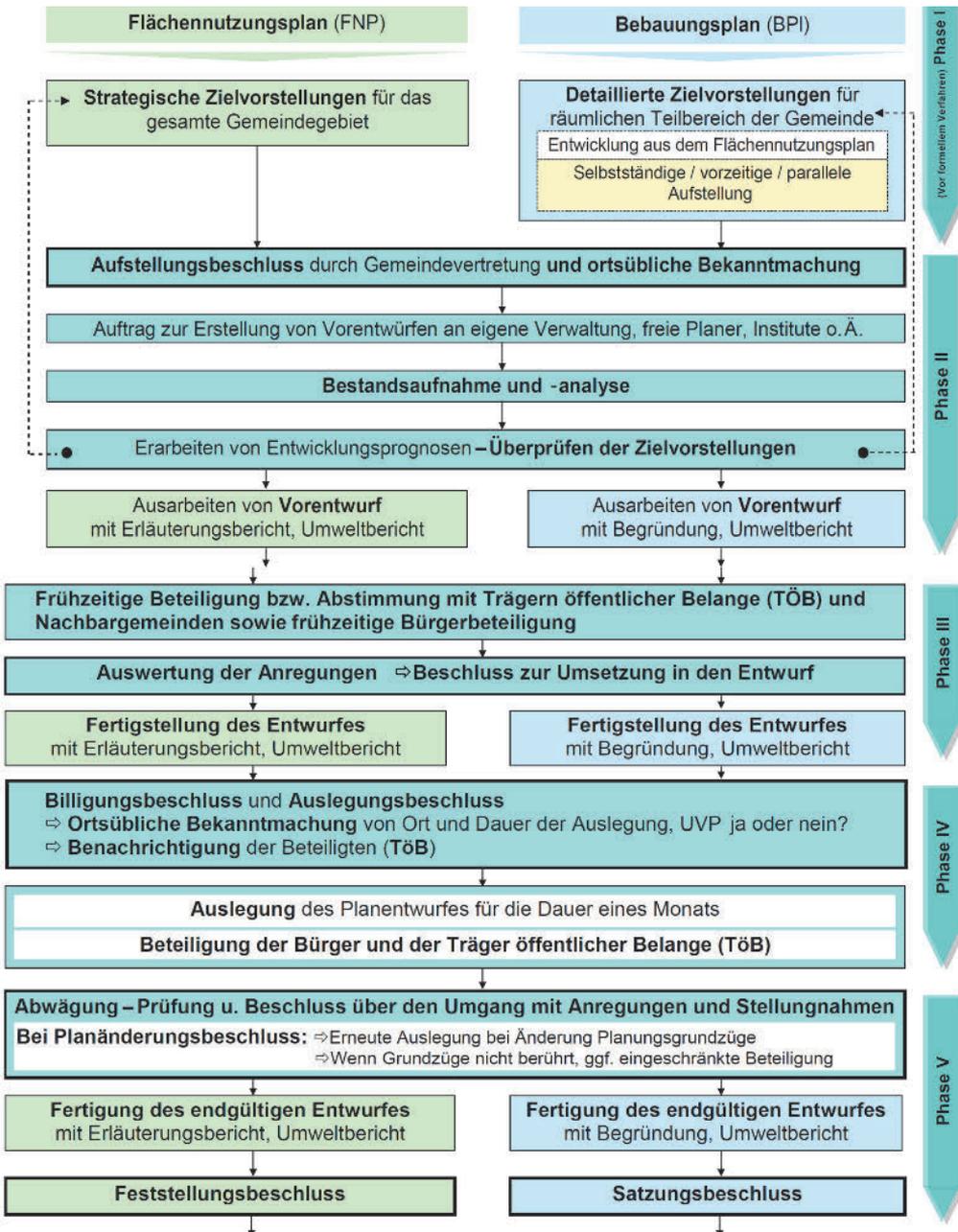
Dabei gibt es keine Standardlösung für den Aufbau eines solchen Systems, sondern vielmehr ist den jeweiligen Ämter- und Behördenstrukturen sowie der besonderen Akteurskonstellation vor Ort bei der Umsetzung Rechnung zu tragen. Es erscheint jedoch sinnvoll, den MERKIS (Maßstabsorientierte Einheitliche Raumbezugsbasis für kommunale Informationssysteme)-Empfehlungen des Deutschen Städtetages zur Vereinheitlichung des Aufbaus und insbesondere der Bezugsbasis raumbezogener Informationssysteme auf kommunaler Ebene zu folgen (Deutscher Städtetag 1988). Die Nutzung bereits existierender

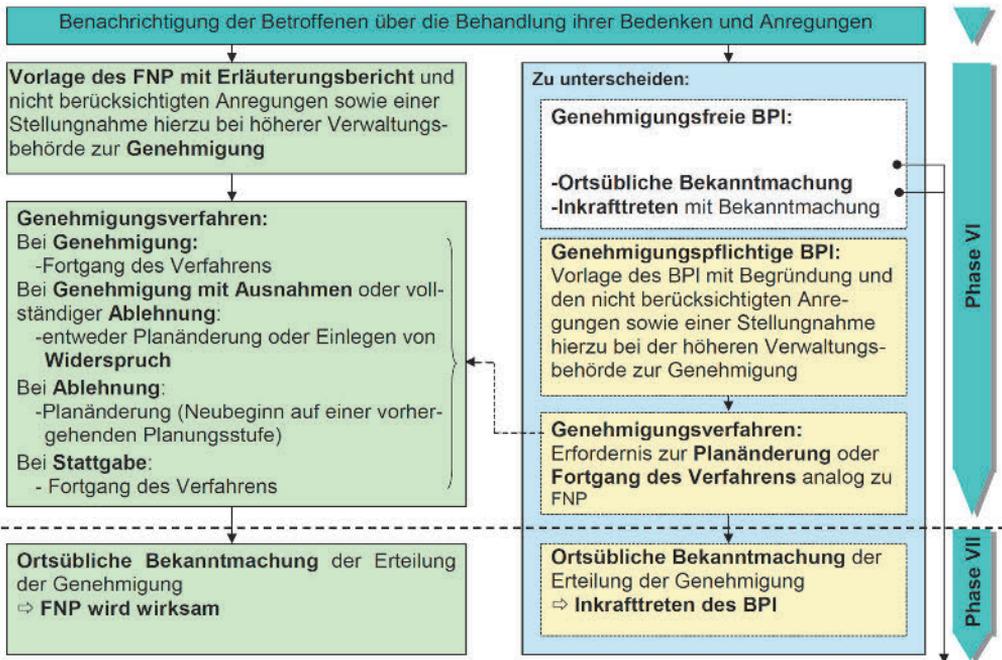
- regionalstatistischer Rauminformationssysteme (siehe laufende Raumbeobachtung des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Internet unter: <http://www.bbsr.bund.de>, Datenerhebung der Statistischen Landesämter z. B. im Bundesland Rheinland-Pfalz im Internet unter: <http://www.statistik.rlp.de>),
- flächenbezogener Informationssysteme (siehe Bundesamt für Kartographie und Geodäsie im Internet unter: <http://www.ifag.de>, Raumordnungskataster der Regional- und Landesplanung) sowie
- spezieller Umweltinformationssysteme (siehe beispielsweise Landschaftsinformationssystem LANIS der Naturschutzbehörden in Rheinland-Pfalz im Internet unter: <http://www.naturschutz.rlp.de>)

auf Bundes- und Landesebene trägt zudem zur Vervollständigung der Wissensbasis der Gemeinden über die aktuellen Rahmenbedingungen der Siedlungsentwicklung und deren Veränderungen bei (Steinebach 2004: 16 ff.).

Darüber hinausgehend ist angesichts des Erfordernisses der Auswertung der sonstigen überörtlichen und kommunalen (Fach-)Planungen der Aufbau landesweiter oder zumindest innerhalb einer Planungsregion vernetzter Plattformen sinnvoll. Eine solche Plattform im Internet könnte zu einer wesentlichen Vereinfachung des Abrufens aktueller Planungsinformationen zum Stand der jeweiligen überörtlichen Planungen (z. B. Landesentwicklungsprogramm), der bedeutsamen Fachplanungen und Planfeststellungsbeschlüsse sowie der auf kommunaler Ebene vorliegenden Flächennutzungspläne beitragen.

Abb. 8.15: Das Verfahren der Bauleitplanung im Überblick





Verfahren der Bauleitplanung

Bei entsprechender Problemverdichtung folgt die Feststellung des Planerfordernisses durch die planende Gemeinde, die daraufhin im Rahmen der zuständigen Gremien den Aufstellungsbeschluss für das Verfahren zur Neuaufstellung oder Änderung des Bauleitplans fasst und diesen ortsüblich bekannt macht. Im Sinne eines Meilensteins markiert dieser Aufstellungsbeschluss den „Startschuss“ für das Planverfahren, wobei sein Vorhandensein keine Zulässigkeitsvoraussetzung ist, sondern vielmehr aus Gründen der Rechtsklarheit und der Dokumentation der Ernsthaftigkeit der Planungsabsichten der Gemeinde zu empfehlen ist (Battis et al. § 2 Rn. 6).

Der Flächennutzungsplan wird von der Gemeinde als Verwaltungsprogramm beschlossen und entfaltet demnach keine unmittelbare rechtliche Außenwirkung. Der Bebauungsplan wird von der planenden Gemeinde als Satzung beschlossen und entfaltet für seinen Geltungsbereich unmittelbare rechtliche Außenwirkung. Das förmliche Verfahren zur Aufstellung eines Bauleitplanes läuft in den folgenden, teilweise im Baugesetzbuch geregelten Schritten ab (Rechtsquellen siehe auch Tab. 8.2):

- allgemeine Vorarbeiten (Erstellung von Gutachten und sonstigen, oftmals informellen vorbereitenden Planungen)
- förmlicher Aufstellungsbeschluss

■ Umsetzung der Raumplanung

- Entwicklung gemeindlicher Zielvorstellungen über die zukünftige städtebauliche Entwicklung, Bestandsaufnahme und Analyse sowie Prognose des zukünftigen Bedarfs
- Ausarbeitung des Vorentwurfs
- frühzeitige Unterrichtung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange sowie der Öffentlichkeit, Scoping zur Umweltprüfung
- Ausarbeitung des Entwurfs inklusive Begründung und Umweltbericht als gesonderter Teil der Begründung
- Auslegungsbeschluss
- öffentliche Auslegung des Planentwurfs inklusive Begründung und Umweltbericht als gesonderter Teil der Begründung
- Prüfung der Stellungnahmen aus der Monatsauslegung und Abwägung
- Feststellungsbeschluss, Satzungsbeschluss
- Vorlage zur Genehmigung, bei Flächennutzungsplänen und bestimmten Bebauungsplänen
- Genehmigung und öffentliche Bekanntmachung mit der zusammenfassenden Erklärung nach § 5 Abs. 5 BauGB und Inkrafttreten des Bauleitplanes.

Der § 204 BauGB eröffnet benachbarten Gemeinden die Möglichkeit, einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufzustellen. Voraussetzung hierfür ist, dass ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse geprägt ist oder durch einen gemeinsamen Flächennutzungsplan ein gerechter Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht wird.

In verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen, die bereits zum Zusammenschluss von Gemeinden oder Gemeindeverbänden zu einer regionalen Planungsgemeinschaft geführt haben, kann gemäß § 8 Abs. 4 ROG zugelassen werden, dass ein Plan zugleich die Funktion eines Regionalplanes und eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes nach § 204 des Baugesetzbuchs übernimmt, wenn er sowohl den Vorschriften des Raumordnungsgesetzes als auch des Baugesetzbuches entspricht (regionaler Flächennutzungsplan).

Der Flächennutzungsplan bedarf laut § 6 Abs. 1 BauGB der Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde, die durch jeweiliges Landesrecht bestimmt wird. Über die Genehmigung im Sinne einer Rechtmäßigkeitskontrolle hat die zuständige Behörde innerhalb von drei Monaten zu entscheiden. Sie darf gemäß § 6 Abs. 2 BauGB nur versagt werden, wenn

- der Flächennutzungsplan nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist oder
- er dem Baugesetzbuch, den aufgrund des Baugesetzbuches erlassenen oder sonstigen Rechtsvorschriften widerspricht.

Die Genehmigungsbehörde kann im Falle von nicht ausräumbaren Versagensgründen räumliche oder sachliche Teile des Flächennutzungsplanes von der Genehmigung ausnehmen (§ 6 Abs. 3 BauGB) oder diese auch im umgekehrten Fall vorzeitig genehmigen (§ 6 Abs. 4 Satz 1 BauGB). Die Genehmigung kann des Weiteren auch unter Auflagen erfolgen. Im Falle einer Verweigerung der Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde stehen der Gemeinde die Möglichkeiten der Änderung des Planentwurfs, des Widerspruchs oder der Verpflichtungsklage offen.

Eine Genehmigung von Bebauungsplänen entfällt, wenn diese aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind.

8.2.2 Handlungsfelder des Zusammenwirkens der überörtlichen Raumplanung und der Bauleitplanung

Gerhard Steinebach

Konstellationen des Zusammenwirkens

Raumordnung und Bauleitplanung wirken an den Schnittstellen zwischen überörtlichen und örtlichen, sektoralen und fachübergreifenden Planungsaufgaben zusammen.

Dabei geht es einerseits um die überörtliche Koordination örtlicher Aktivitäten, und zwar sowohl zwischen den Gemeinden einer Region als auch zwischen Gemeinden und Fachplanungsträgern. Andererseits geht es um die Umsetzung eigenständiger überörtlicher Zielsetzungen auf örtlicher Ebene, sei es durch die Formulierung allgemeiner Beschränkungen für die Bauleitplanung oder durch die Formulierung konkreter Zielvorgaben für Bauleitpläne.

Überörtliche und überfachliche Koordination der Bauleitplanung als Handlungsfeld der überörtlichen Raumplanung

Eine wesentliche Aufgabe des Zusammenwirkens von Raumordnung und Bauleitplanung ist die Koordination zur Abstimmung und zum Interessenausgleich zwischen benachbarten Gemeinden. Für diese Koordination sind im Wesentlichen drei Organisationsformen institutionalisiert, nämlich

- die interkommunale Abstimmung der Bauleitpläne benachbarter Gemeinden, die im Rahmen des Aufstellungsverfahrens für jeden Bauleitplan zu leisten ist (§ 2 Abs. 2 BauGB),
- die Zusammenarbeit benachbarter Gemeinden bei der Bauleitplanung, insbesondere die Aufstellung gemeinsamer Flächennutzungspläne (§ 204 BauGB) und die Bildung von Planungsverbänden (§ 205 BauGB), soweit dies aus den konkreten planerischen Rahmenbedingungen heraus geboten ist, und

- die überörtliche und überfachliche Koordination durch Raumordnung, umgesetzt durch das für alle Bauleitpläne geltende Anpassungsgebot an die Ziele der Raumordnung (vgl. Kap. 8.2.3; § 1 Abs. 4 BauGB).

Die Koordination durch Raumordnung kommt dabei im Sinne des Subsidiaritätsprinzips in erster Linie bei solchen Themen in Frage, bei denen aufgrund ihrer Komplexität, einer hohen Anzahl an beteiligten Gemeinden oder wegen divergierender gemeindlicher Einzelinteressen keine bi- oder multilaterale Koordination in den Bauleitplanverfahren möglich erscheint. Dies können z. B. Großvorhaben des Einzelhandels, aber auch die Ansiedlung von Gewerbe- und Industriebetrieben sein.

Grundsätzlich hat vor dem Hintergrund des anhaltenden Trends der Stadt-Rand-Wanderungen (Suburbanisierung) die Bewältigung der daraus entstehenden siedlungsstrukturellen Ungleichgewichte zwischen Städten und ihrem Umland in den letzten Jahren für die räumliche Planung an Bedeutung hinzugewonnen. Dabei spielen sowohl überörtliche als auch örtliche und demnach kommunale Aspekte eine entscheidende Rolle (Steinebach 1999: 56).

Die Möglichkeit der Aufstellung von gemeinsamen Flächennutzungsplänen, die die Gebiete mehrerer Gemeinden umfassen und somit unter anderem eine bessere Abstimmung in Bezug auf die Errichtung und den Erhalt infrastruktureller Einrichtungen sowie Siedlungsflächenausweisungen und Freiraumschutz gewährleisten können, bedeutet vor diesem Hintergrund die Chance, sowohl überörtliche als auch örtliche Belange angemessen in der Planung zu berücksichtigen. Die entsprechende gesetzliche Grundlage für einen gemeinsamen Flächennutzungsplan benachbarter Gemeinden in § 204 BauGB wurde mit der Novellierung des Baugesetzbuches im Jahre 1998 zudem um die Option der Erstellung eines „regionalen Flächennutzungsplanes“ laut § 8 Abs. 4 ROG, der zugleich die Funktionen eines Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes übernimmt, erweitert (Battis et al. § 204 Rn, 1).

Die Anwendung dieses neuen Plantyps hat sich allerdings bislang in der Planungspraxis trotz der damit offensichtlich verbundenen Steuerungsvorteile noch nicht durchsetzen können. Das kann darauf zurückzuführen sein, dass aus dieser Konzentration raumbedeutsamer Planungsentscheidungen zwar Vorteile erwachsen, sich andererseits aber auch die Frage stellt, ob die große Vielzahl von örtlichen Einzelfragestellungen in einem überörtlich koordinierten Verfahren sinnvoll bewältigt werden kann.

Eine Vorreiterrolle übernimmt derzeit der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, der erstmalig in Deutschland für einen Planungsraum mit einer Fläche von über 1 400 km² und einer Einwohnerzahl von rund 1,6 Mio. Menschen die Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplanes in Angriff genommen hat. Darüber hinaus ist ein regionaler Flächennutzungsplan auch in der „Städteregion Ruhr“ in Aufstellung.

Gegenstände der Umsetzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung auf kommunaler Ebene

In Anbetracht der zuvor beschriebenen, komplexen räumlichen Problemkonstellationen und der damit zusammenhängenden fachlichen sowie gesetzlichen Anforderungen steht an erster Stelle der von der Bauleitplanung auf örtlicher Ebene zu bewältigenden Aufgaben die wirksame Steuerung der Siedlungsentwicklung mit einem langfristigen Planungshorizont unter Berücksichtigung der unterschiedlichen inhaltlichen Dimensionen der Nachhaltigkeit. Dies ist gleichzeitig ein zentraler Anspruch der Raumordnung auf überörtlicher Ebene und damit ein klassischer Gegenstand des Zusammenwirkens von Raumordnung und Bauleitplanung, auch in dem Sinne, dass aus überörtlichen Erwägungen heraus Entwicklungsinteressen von Einzelgemeinden begrenzt bzw. koordiniert werden müssen.

Die notwendige Bewältigung der Herausforderung des Um- und Rückbaus ganzer Siedlungsteile als eine wesentliche Teilaufgabe im Rahmen der Steuerung der Siedlungsentwicklung stellt demgegenüber gänzlich neue Anforderungen. Sie setzt voraus, dass der geforderte Paradigmenwechsel in der Planungspraxis gelingt, vor der Ausweisung neuer Siedlungsflächen den Bestand zu nutzen oder eine qualitative Schrumpfung herbeizuführen. Auf der Ebene der Flächennutzungsplanung muss somit die Sicherung der lokalen Lebens- und Standortqualität bei besonderer Berücksichtigung der Tragfähigkeitsgrenzen technischer und sozialer Infrastruktursysteme vor dem Hintergrund einer gesamtstädtischen Perspektive erfolgen. Auch der strategische Umgang mit vorhandenen Gewerbeflächenpotenzialen im bebauten Siedlungszusammenhang, beispielsweise unter Anwendung temporärer Nutzungskonzepte, ist durch die Flächennutzungsplanung vorzubereiten und zu koordinieren. Ob und in welchem Umfang die Raumordnung hier koordinierende Steuerungsansätze finden kann, ist noch weitgehend ungewiss.

Angesichts der engen Verzahnung überörtlicher und örtlicher Aspekte ist aber klar, dass die Einbindung in interkommunale Netzwerke und damit die Abstimmung auf regionaler Ebene zu fördern ist, wobei sowohl informelle als auch formelle Kooperationsformen (gemeinsamer oder regionaler Flächennutzungsplan) weitergehend zu nutzen sind. Die frühzeitige Abstimmung zukünftiger Entwicklungsziele unter Berücksichtigung gemeinsamer Potenziale – beispielsweise im Rahmen von moderierten Workshops oder fachthemenbezogenen Diskussionsforen im Internet – kann dabei eine Stärkung der eigenen Position im großräumigen Wettbewerb der Standorte bedeuten.

Betrachtet man die bei der Umsetzung überörtlicher Zielsetzungen auf der örtlichen Ebene häufig auftretenden Konflikte um die Nutzung und die Nutzungsintensität von Flächen, so existieren zu deren Bewältigung verschiedene Instrumente. In erster Linie geht es dabei darum, raumordnungswidrige Planungen und Maßnahmen einzelner Gemeinden zur Sicherung überörtlicher Ziele der Raumordnung zu unterbinden. Ein derartiges Instrument ist in unterschiedlicher Ausgestaltung in allen Landesplanungsgesetzen enthalten und betrifft in der Bauleitplanung praktisch nur den Flächennut-

zungsplan bzw. vorhabenbezogene, vorzeitige oder im Parallelverfahren aufgestellte Bebauungspläne. Typische Streitpunkte sind raumbedeutsame Vorhaben des großflächigen Einzelhandels, Vorhaben der Siedlungsentwicklung in für andere Nutzungen gesicherten Vorranggebieten oder Überschreitungen raumordnerisch festgelegter Gemeindefunktionen. Zentrale Voraussetzung für diese Form der Anpassung ist das Vorhandensein eindeutiger, konkret fassbarer und unter ordnungsgemäßer Beteiligung der Gemeinde zustande gekommener Ziele der Raumordnung. Sind die flächenbezogenen und sonstigen inhaltlichen Ziele der Raumordnung nicht weit genug konkretisiert oder nicht mehr aktuell genug, kann im Zielabweichungs- oder Raumordnungsverfahren ggf. eine Klärung herbeigeführt werden.

Während bei dieser Form der Anpassung der Raumordnung die eher passive – und oft undankbare – Rolle eines Korrektivs kommunaler Planungsaktivitäten zukommt, sehen einige Landesplanungsgesetze darüber hinaus auch ein aktives Anpassungs- oder Planungsgebot vor. Inhalt ist – in unterschiedlicher Ausgestaltung – die durch die Raumordnung ausgesprochene Verpflichtung einer Gemeinde, zur Anpassung an Ziele der Raumordnung Bauleitpläne zu ändern bzw. aufzustellen oder sich sogar einer entsprechenden Ersatzvornahme zu beugen (z. B. § 21 Abs. 2 LplG BW). Diese Anpassungsoption, die in scharfem Spannungsverhältnis zu § 1 Abs. 3 BauGB – kein Anspruch auf Bauleitplanung – steht, ist als ultima ratio grundsätzlich anwendbar, wenn es um die Verwirklichung überörtlich bedeutsamer Bauflächen oder Infrastrukturvorhaben geht. Das setzt zugleich voraus, dass die Raumordnung ein entsprechend detailliertes Zielsystem entwickelt hat, das alternativlos die Verwirklichung (oder zumindest die planungsrechtliche Ermöglichung) eines konkreten raumbedeutsamen Vorhabens voraussetzt. Allerdings existieren keine Beispiele für ein entsprechendes Vorgehen der Raumordnung, das letztendlich bedeutet, der Gemeinde im Einzelfall die Kompetenz zur Beurteilung der städtebaulichen Erforderlichkeit eines Bauleitplans zu entziehen. Es erscheint auch fraglich, ob derartige Bauleitplanverfahren gegen den Willen der Gemeinde erfolgreich und vor allem in absehbarer Zeit durchführbar wären.

Mitwirkung der kommunalen Bauleitplanung bei der Erarbeitung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung

In der Raumordnung ist das Gegenstromprinzip verfestigt. Zentrale Ebene für seine Verwirklichung mit den Gemeinden ist die Regionalplanung. So regelt § 8 Abs. 2 ROG, dass die Regionalpläne zwar aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln sind, aber die Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen in der Abwägung zu berücksichtigen haben. Darüber hinaus ist die Regionalplanung in der Mehrzahl der deutschen Länder kommunal verfasst, d. h. sie erfolgt durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften.

8.2.3 Ebenen und Formen des Zusammenwirkens

Gerd Schmidt-Eichstaedt

Einleitung

Die Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung ist ebenso verbindlich vorgeschrieben wie die Berücksichtigung der Flächennutzungspläne und der Ergebnisse der sonstigen von den Gemeinden beschlossenen städtebaulichen Planungen bei der Aufstellung der Raumordnungspläne (§ 1 Abs. 4 BauGB; § 8 Abs. 2 Satz 2 ROG). Die Anpassungspflicht der kommunalen Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung ist allerdings strikter als die Pflicht der Raumplanung zur Berücksichtigung der kommunalen Planungen. Die Kommunen müssen zudem nicht nur die Ziele der Raumordnung strikt beachten; vielmehr müssen sie bei der planerischen Abwägung und bei Ermessensentscheidungen auch die Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumplanung berücksichtigen. In der Sache heißt dies, dass die Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sich im Zweifel gegen davon abweichende Zielvorstellungen und beabsichtigte Inhalte der Bauleitplanung durchsetzen, wenn in der Bauleitplanung korrekt vorgegangen wird. Raumordnung ist – nach korrekter Abwägung unter Beachtung des Gegenstromprinzips im Sinne des § 1 Abs. 3 ROG – stärker als die Bauleitplanung.

Die Raumordnung ist allerdings nicht bedingungslos stärker als die Bauleitplanung; zudem bedarf die theoretische Überlegenheit der Umsetzung in der Praxis. Die grundlegenden Regelungen dazu finden sich im Baugesetzbuch, im (2008 novellierten) Raumordnungsgesetz sowie in den Landesplanungsgesetzen der Länder. Die Koordinierung findet zum Teil in formalisierten, rechtlich einklagbaren Formen statt, zum Teil auf informellen Wegen, die sich der gerichtlichen Kontrolle entziehen. Im Folgenden wird zunächst auf die förmliche Koordination eingegangen, dann auf die informelle.

Förmliche Koordination

Das Zusammenwirken von Bauleitplanung und Raumordnung im Planungsverfahren; Widerspruch und Zielabweichung nach dessen Abschluss

Raumordnungspläne und Bauleitpläne werden in einem sehr ähnlichen Verfahren aufgestellt (vgl. Tab. 8.2). Für beide Plankategorien gilt das Abwägungsgebot, in aller Regel findet eine Umweltprüfung statt, die Öffentlichkeit und die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen sind zu beteiligen, beide Planungen lösen Bindungswirkungen aus, nachdem sie rechtsverbindlich geworden sind.

In der Phase der Beteiligung während des Verfahrens gibt es noch keine Hierarchie der Argumente: Die Raumordnungsplanung muss die im Verfahren von den Trägern der Bauleitplanung vorgebrachten Argumente ebenso objektiv prüfen wie die Träger der Bauleitplanung die Argumente der Raumordnung, soweit sich diese noch nicht zu rechtsverbindlichen Zielen und Grundsätzen verfestigt haben. Welche Argumente sich

Tab. 8.2: Synopse der Planungsverfahren

Nr.	Verfahrensschritt in der RO-Planung	§§ ROG	Verfahrensschritt in der BLP	§§ BauGB
1	Klärung der Planerforderlichkeit →	1	Klärung der Planerforderlichkeit	1 Abs. 3
2	Anwendung des Gegenstromprinzips →	1 Abs. 3	Abfrage der Ziele der Raumordnung ←	1 Abs. 4
3		LPlG	Aufstellungsbeschluss	2 Abs. 1
4		9 Abs. 1 Satz 1	Beginn der Umweltprüfung	2 Abs. 4 Satz 1
5		9 Abs. 1 Satz 2	Festlegung des Umfangs und Detaillierungsgrads der UP	2 Abs. 4 Satz 2
6			Frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit	3 Abs. 1
7	Frühzeitige Beteiligung der öffentlichen Stellen; Berücksichtigung der Flächennutzungspläne und der Ergebnisse der sonstigen von den Gemeinden beschlossenen städtebaulichen Planungen →	8 Abs. 2 Satz 2	Frühzeitige Beteiligung der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange ← sowie der Nachbargemeinden ←	4 Abs. 1 2 Abs. 2
8		LPlG	Auslegungsbeschluss nach vorläufiger Abwägung	
9	Öffentliche Auslegung	10 Abs. 1 Satz 2	Öffentliche Auslegung	3 Abs. 2
10	Förmliche Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange →	10 Abs. 1 Satz 1	Förmliche Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange ←	4 Abs. 2

11	Endgültige Abwägung	7 Abs. 2 Satz 1	Endgültige Abwägung	1 Abs. 7
12	Ggf. Wiederholung der Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden →	10 Abs. 1 Satz 4	Ggf. Wiederholung der Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden ←	4a Abs. 3
13	Satzungsbeschluss (bei B-Plänen) Feststellungsbeschluss (bei F-Plänen)	LPlG	Satzungsbeschluss (bei B-Plänen) Feststellungsbeschluss (bei F-Plänen)	10 Abs. 1
14	Festsetzungsverfahren	LPlG	Genehmigungsverfahren durch höhere Verwaltungsbehörde ←	6 10 Abs. 2
15	Inkrafttreten des Plans mittels Bekanntmachung	11 Abs. 1	Inkrafttreten des Plans mittels Bekanntmachung	6 Abs. 5, 10 Abs. 3
16	Mitteilung der rechtsverbindlichen Ziele an öffentliche Stellen des Bundes und an Stellen, die im Auftrag des Bundes tätig sind, zwecks Herbeiführung der Zielbindung	5 Abs. 2		
17		9 Abs. 4	Überwachung der Auswirkungen der Durchführung des Plans	4c
mit Kennzeichnung der Schritte, innerhalb derer eine gegenseitige Abstimmung stattfindet (→ = Raumordnung wird mit der Bauleitplanung abgestimmt / ← = Bauleitplanung wird mit der Raumordnung abgestimmt)				

durchsetzen, entscheidet in dieser Phase das innere Gewicht der Belange und am Ende die Mehrheiten im Beschlussorgan. Danach gilt – wenn auch für die Bauleitplanung nur eingeschränkt – das Prioritätsprinzip: Der Plan, der zuerst Rechtsverbindlichkeit erlangt, setzt sich durch.

Anpassung der Raumordnungsplanung an die kommunale Flächennutzungsplanung

Für den Flächennutzungsplan folgt dies aus § 7 BauGB: Öffentliche Planungsträger, die an dessen Aufstellungsverfahren beteiligt worden sind (also auch die Träger der

Raumordnungsplanung), haben ihre Planungen dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als sie diesem Plan nicht widersprochen haben. Der Widerspruch ist bis zum Beschluss der Gemeinde über den Flächennutzungsplan einzulegen. *Aber:* Macht eine Veränderung der Sachlage danach eine abweichende Planung erforderlich, haben sich die betreffenden Planungsträger unverzüglich mit der Gemeinde ins Benehmen zu setzen. Wenn ein Einvernehmen nicht erreicht werden kann, kann der öffentliche Planungsträger nachträglich widersprechen. Der Widerspruch ist nur zulässig, wenn die für die abweichende Planung geltend gemachten Belange die sich aus dem Flächennutzungsplan ergebenden städtebaulichen Belange nicht nur unwesentlich überwiegen. Der die Abweichung fordernde Planungsträger (hier also evtl. der Träger der Raumordnungsplanung) muss der Gemeinde die ihr entstehenden Kosten – auch die der Neuplanung oder Planänderung – ersetzen (§ 7 i. V. m. § 37 Abs. 3 BauGB).

Anpassung der Bauleitpläne an die Raumordnungspläne

Die Durchsetzungskraft der Raumordnungspläne gegenüber der Flächennutzungsplanung (und auch der verbindlichen Bauleitplanung) folgt aus dem Anpassungsgebot nach § 1 Abs. 4 BauGB („Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen“) und – spiegelbildlich – aus § 4 Abs. 1 ROG: Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen (und dazu gehört selbstverständlich die Bauleitplanung) sind die Ziele der Raumordnung zu beachten sowie die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen. Zu den „sonstigen Erfordernissen der Raumordnung“ gehören gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG die in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens und landesplanerische Stellungnahmen.

Nachträgliche Abweichung der Bauleitplanung von den Zielen der Raumordnung

Wenn die kommunale Bauleitplanung zu dem Ergebnis kommt, dass sie von einem vorhandenen Ziel der Raumordnung abweichen möchte, steht ihr zwar kein Widerspruchsrecht gegen vorhandene Ziele der Raumordnung wegen veränderter Sachlage zur Verfügung (so wie dies umgekehrt für die Raumordnungsplanung der Fall ist), aber immerhin die Möglichkeit einer Zielabweichung. Nach § 6 Abs. 2 ROG kann von Zielen der Raumordnung abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Mit dieser Vorschrift im ROG hat jenes Instrument in die Raumordnung Einzug gehalten, das in der Bauleitplanung als Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB bekannt ist. Die Auslegung der Vorschrift kann sich daher auf die Rechtsprechung und Literatur stützen, die zur Vertretbarkeit im Sinne des § 31 Abs. 2 Nr. 2 BauGB erschienen ist (vertretbar ist das, was auch Inhalt eines Raumordnungsplans für die betreffende Fläche sein könnte) und die zu den „Grundzügen der Planung“ vorhanden ist („tragendes Grundgerüst der Planung“). Das Antragsverfahren zur Einholung der Zustimmung der Raumordnungsbehörde für eine solche Abweichung heißt traditionell „Zielabweichungsverfahren“.

Koordination auf Weisung: Genehmigungsvorbehalte, Anpassungsgebot, Planungsgebot, Untersagung

Koordination funktioniert nicht immer freiwillig. Deshalb werden Kontrollmechanismen und Durchsetzungsinstrumente benötigt. Die wichtigsten Kontrollinstrumente der Raumordnung gegenüber der Bauleitplanung sind die Vorschriften über die Notwendigkeit einer landesplanerischen Abfrage ganz zu Beginn der Bauleitplanung und die Genehmigungspflicht für Flächennutzungspläne und nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungspläne am Ende des Aufstellungsprozesses. Die wichtigsten (wenn auch nicht in allen Ländern vorhandenen) Durchsetzungsinstrumente sind das (nachträgliche) Anpassungsgebot vorhandener Pläne an (neu aufgestellte) Ziele der Raumordnung, das Planungsgebot und die Möglichkeit der einstweiligen oder auch endgültigen Untersagung von Maßnahmen.

Die landesplanerische Abfrage

Fast alle Planungsgesetze der Länder sehen vor, dass die Gemeinden noch vor dem Aufstellungsbeschluss für einen Bauleitplan bei der zuständigen Raumordnungsbehörde anzufragen haben, ob und ggf. welche Ziele für die von der beabsichtigten Bauleitplanung erfasste Fläche bereits vorhanden sind oder sich im Aufstellungsverfahren befinden. Damit sollen Konflikte frühzeitig aufgedeckt und unnötige Planungsverfahren vermieden werden. Bereits vorhandene Ziele könnten zwar von den Gemeinden selbst aus den sie betreffenden Plänen herausgefiltert werden. Auch bei den Zielen der Raumordnung gibt es jedoch Interpretationsspielräume, die durch eine „amtliche Auskunft“ vermindert werden können. In Aufstellung befindliche Ziele werden erst im Beteiligungsverfahren öffentlich – auch hier ist das Instrument der Auskunft zuverlässiger.

Die Genehmigung von Bauleitplänen; der regionale Flächennutzungsplan

Das wichtigste Kontrollinstrument der Raumordnung gegenüber der Bauleitplanung ist die Genehmigungspflicht für Flächennutzungspläne nach § 6 BauGB und für nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungspläne nach § 10 Abs. 2 BauGB. Durch diese Genehmigungspflicht erhält eine übergeordnete (in der Regel staatliche) Behörde (nämlich die „höhere Verwaltungsbehörde“ mit der Möglichkeit der abweichenden Zuständigkeitsregelung durch die Länder nach § 203 Abs. 3 BauGB) Gelegenheit, die besagten Bauleitpläne auf ihre Rechtmäßigkeit zu prüfen. Ein wesentlicher Teil dieser Prüfung besteht darin, dass die Übereinstimmung des Plans mit den Zielen der Raumordnung geprüft wird. Bei Verneinung kann der Plan nicht in Kraft gesetzt werden.

Seit 1998 existiert mit dem regionalen Flächennutzungsplan eine Planvariante, in der die Einfügung der Flächennutzungsplanung in die Raumordnungsplanung nicht erst am Ende des Planungsprozesses geprüft wird, sondern im Planwerk selbst von vornherein herbeigeführt wird. Nach § 8 Abs. 4 ROG kann ein Regionalplan zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplans für mehrere Gemeinden übernehmen, wenn die Beschlussfassung über den Plan durch eine regionale Planungsgemein-

schaft erfolgt, in der die betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände zusammengeschlossen sind.

Anpassungsgebot und Planungspflicht

Wenn bestimmte Ziele der Raumordnung später aufgestellt worden sind als ein Bebauungsplans oder wenn zur Durchsetzung bestimmter Ziele die erstmalige Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich ist, kann sich die Notwendigkeit ergeben, dass eine widerspenstige Gemeinde zur Planung aufgefordert und bei anhaltender Unbotmäßigkeit zur Aufstellung eines Plans gezwungen werden muss. Nur wenige Landesplanungsgesetze sehen eine solche Möglichkeit ausdrücklich vor (Beispiel: LPlG NRW). Die Zurückhaltung in der Mehrzahl der Landesplanungsgesetze ist verständlich, weil eine Anpassungs- oder Planungspflicht ohnehin am Ende durch Zwangsmaßnahmen der kommunalen Rechtsaufsicht durchgesetzt werden muss. Dafür bieten wiederum die Gemeindeordnungen die alleinige Rechtsgrundlage. Dort ist sowohl die Anordnung von bestimmten Maßnahmen vorgesehen als auch deren Durchsetzung mittels Ersatzvornahme. Im Extremfall kann es jedoch dazu kommen, dass ein Bauleitplan zur Durchsetzung wichtiger landesplanerischer Ziele (Bau eines Messegeländes in Flughafennähe; Verhinderung des Entstehens einer Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben mit den Wirkungen eines Einkaufszentrums im Sinne des § 11 Abs. 3 BauNVO) vom Landkreis oder der Raumordnungsbehörde aufgestellt, beschlossen und zur Rechtsverbindlichkeit gebracht wird.

Einstweilige und endgültige Untersagung von Maßnahmen durch die Raumordnung

Die Raumordnungsbehörde kann raumbedeutsame Planungen (darunter auch die Aufstellung und Verabschiedung von Bauleitplänen) sowie Entscheidungen über deren Zulässigkeit gegenüber der Gemeinde und auch der Genehmigungsbehörde zunächst befristet untersagen, wenn sich ein Raumordnungsplan in Aufstellung befindet und wenn zu befürchten ist, dass die Planung oder Maßnahme die Verwirklichung der vorgesehenen Ziele der Raumordnung unmöglich machen oder wesentlich erschweren würde (§ 14 Abs. 2 ROG). Die zulässige Dauer der Untersagung beträgt zwei Jahre mit der Möglichkeit der Verlängerung um ein weiteres Jahr.

Diese raumordnungsrechtliche Veränderungssperre setzt sich fort in der endgültigen Untersagung, wenn die in Rede stehende Maßnahme gegen ein nun rechtsverbindliches Ziel der Raumordnung verstößt.

Das Instrument der endgültigen Untersagung kann selbstverständlich von Anfang an eingesetzt werden, wenn eine kommunale Planung von Anfang an gegen Ziele der Raumordnung verstößt. Im Regelfall sollte dies nicht nötig sein, da die Gemeinde über die Anfrage zu den Zielen der Raumordnung und spätestens im Rahmen der Behördenbeteiligung erfährt, dass ihre Planung nicht genehmigungsfähig sein wird.

Informelle Koordination: Raumordnerische Zusammenarbeit

Die „Koordination durch Kooperation“ nimmt in der Praxis mindestens den gleichen Stellenwert ein wie die (soeben geschilderte) formelle Koordination durch hoheitliche Instrumente. Die informelle Koordination betrifft sowohl die Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen als auch die Vorbereitung und Verwirklichung von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (vgl. dazu Kap. 6.3).

Als Instrumente zur raumordnerischen Zusammenarbeit nennt das Gesetz (vgl. § 13 ROG):

- Kooperationsformen mit verbindlichem Ergebnis – vertragliche Vereinbarungen
- Kooperationsformen mit unverbindlichem Ergebnis wie z. B. regionale Entwicklungskonzepte und andere Formen der Zusammenarbeit (z. B. Konferenzen)
- Die Raumbesichtigung als „Informationsversorger“ für die Raumordnungsbehörden, die Träger der Bauleitplanung und die Fachplanungsträger.

Raumordnungsrechtliche Verträge

Zur Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen können vertragliche Vereinbarungen getroffen werden. Diese raumordnungsrechtlichen Verträge können sich z. B. auf die gemeinsame, arbeitsteilige Wahrnehmung von zentralen Funktionen durch mehrere benachbarte Gemeinden beziehen. Durch solche Verträge können gemäß § 204 Abs. 1 BauGB auch nähere Absprachen über die Ausweisung von Flächennutzungen und/oder über die Beantragung und interne Verteilung von Fördermitteln getroffen werden. Allerdings müssen die verfassungsrechtlichen und fachgesetzlichen Bedingungen und Grenzen beachtet werden. Die kommunale Planungshoheit darf nicht in ihrem Kern beeinträchtigt werden; die vom Raumordnungsgesetz vorgegebene Systematik der Raumordnungspläne und der Planinhalte darf nicht verletzt werden (vgl. dazu Mahlburg 2002 und Greiving 2003 mit Beispielen aus der Praxis).

Regionale Entwicklungskonzepte und andere Formen der Zusammenarbeit

Nach dem von Fürst (1998) beschriebenen Prinzip des Regionalmanagements setzt eine informelle Zusammenarbeit zunächst die Bildung von „Macht- und Promotionsgremien“ voraus. Dies sind z. B. eigens gebildete Facharbeitsgruppen, Lenkungsausschüsse und – als zentrales Steuerungsgremium – eine regelmäßig tagende „Bürgermeisterkonferenz“ der beteiligten Kommunen. Diese Gremien erteilen und erledigen Arbeitsaufträge, nehmen Berichte entgegen und sprechen Empfehlungen aus. Wenn ein Konsens auf Arbeitsebene gelingt, werden den Gemeindevertretungen über die Bürgermeister Entwicklungskonzepte und konkrete Handlungsempfehlungen zur Beschlussfassung vorgelegt. Je größer der lokal-regionale Problemdruck ist, desto größer sind die Chancen, dass es zu konkreten Vereinbarungen kommt (wie dies z. B. in der zu sanierenden ehemaligen Uranbergbauregion Westsachsens gelungen ist – dazu Wirth 2005). Solche Konzepte – wie z. B. die in der Praxis durchaus bewährten regionalen

Entwicklungskonzepte – können in raumordnungsrechtlichen Verträgen münden, müssen es aber nicht.

Raumb Beobachtung

Die führende Institution zur Bereitstellung raumbezogener Informationen ist das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), in dem die früher selbstständige Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) aufgegangen ist. Das BBSR wurde zum 01.01.2009 unter Integration des Instituts für Erneuerung und Modernisierung von Bauwerken (IEMB) als eigenständiger Bereich im BBR geschaffen. Das BBSR führt ein Informationssystem zur räumlichen Entwicklung im Bundesgebiet und in angrenzenden Gebieten. Es ermittelt fortlaufend den allgemeinen Stand der räumlichen Entwicklung und seine Veränderungen sowie die Folgen solcher Veränderungen, wertet sie aus und bewertet sie. Diese Informationen werden den Ländern über das zuständige Bundesministerium zur Verfügung gestellt. Routinemäßig geschieht dies auch über die Raumordnungsberichte, die über das Ministerium dem deutschen Bundestag vorgelegt werden.

Die Raumb Beobachtung des Bundes wird durch Institute der Länder ergänzt, wie z. B. durch das nordrhein-westfälische ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung) oder das brandenburgische IRS (Institut für Raum- und Strukturforschung). Von kommunaler Seite wird die Datenbereitstellung ergänzt durch das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) in Berlin – eine Institution vorrangig des Deutschen Städtetags –, das Freiherr-vom-Stein Institut in Münster – eine Institution des nordrhein-westfälischen Landkreistags – und durch die Arbeit der kommunalen Spitzenverbände.

Gerichtliche Kontrolle

Eine gerichtliche Kontrolle der Koordination zwischen der Raumordnung und der Bauleitplanung findet naturgemäß nur hinsichtlich des Vollzugs der gesetzlich angeordneten förmlichen Koordination statt. Hier sind folgende Eingangstüren für eine gerichtliche Kontrolle eröffnet:

Die Koordination im Aufstellungsverfahren der Bauleitplanung wird – wie oben ausgeführt – mittels der Genehmigungsbedürftigkeit von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen, die nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt sind, überwacht. Eine Gemeinde, deren Bauleitplanung wegen Nichtanpassung an die Ziele der Raumordnung nicht genehmigt wird, kann die Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung durch eine Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO auf Genehmigung des Bauleitplans von den Verwaltungsgerichten überprüfen lassen.

Zudem kann eine Gemeinde, die mit einem Regionalplan nicht einverstanden ist, diesen Plan einer Normenkontrolle nach § 47 VwGO zuführen, wenn sie schlüssig behauptet, durch den Regionalplan in ihren Rechten (z. B. auf Selbstverwaltung) verletzt zu sein. Dabei kommt es nicht darauf an, ob der angegriffene Regionalplan kraft Landesrechts

förmlich als Rechtsverordnung oder auch als Satzung der Regionalen Planungsgemeinschaft in Kraft gesetzt wird. Jeder Regionalplan genießt wegen der Bindung der Gemeinden an die in ihm enthaltenen Ziele Normqualität im Sinne des § 47 VwGO.

Umgekehrt kann auch die zuständige Raumordnungsbehörde einen (nicht genehmigungsbedürftigen) in Kraft gesetzten Bebauungsplan mit einer Normenkontrollklage nach § 47 VwGO angreifen, wenn sie behauptet, dass der Plan die Ziele der Raumordnung nicht beachtet. Ein rechtswidrig ohne Genehmigung in Kraft gesetzter Flächennutzungsplan, der gegen Ziele der Raumordnung verstößt, leidet dauerhaft unter einem beachtlichen Rechtsmangel; dies kann jedoch unmittelbar nur von der Rechtsaufsichtsbehörde mit den Mitteln der Kommunalaufsicht geltend gemacht werden, nicht von der Raumordnungsbehörde, da der Flächennutzungsplan keine Normqualität aufweist. Die Raumordnungsbehörde kann sich einem Verlangen der Gemeinde auf Beachtung der Bindungswirkung nach § 7 BauGB jedoch mit dem Hinweis widersetzen, dass der Plan unwirksam sei.

Die Bindungswirkung eines rechtmäßigen Flächennutzungsplans nach § 7 BauGB kann von der Gemeinde wiederum durch schlichte Leistungsklage vor den Verwaltungsgerichten erstritten werden.

Alle Verwaltungsakte, mit denen entweder die Raumordnungsbehörde oder die Rechtsaufsichtsbehörde eine Anpassung vorhandener Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung oder die Neuaufrstellung eines Plans ggf. im Wege der Ersatzvornahme durchsetzen möchte, sind mit der Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO angreifbar.

Ebenfalls mit einer Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO angreifbar sind alle vorläufigen oder endgültigen Untersagungen von raumbedeutsamen Planungen oder Maßnahmen.

8.2.4 Zusammenfassung

Gerhard Steinebach, Gerd Schmidt-Eichstaedt

Zentrale Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke vorzubereiten und zu leiten. Diese Aufgabe, für die die Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit verantwortlich sind, ist flächendeckend und überfachlich koordinierend wahrzunehmen. Die kommunale Bauleitplanung ist zweistufig aufgebaut. Hierzu gehören zum ersten der die Siedlungsentwicklung im gesamten Gemeindegebiet mittel- bis langfristig vorbereitende Flächennutzungsplan und zum zweiten der aus ihm zu entwickelnde, für Teilgebiete verbindliche Festsetzungen betreffende Bebauungsplan. Für das Zusammenwirken von Bauleitplanung und Raumordnung ist vor allem der Flächennutzungsplan als flächendeckender, koordinierender Gesamtplan für das Gemeindegebiet bedeutsam.

Die Aufgaben und fachlichen Anforderungen an die Bauleitplanung sind wie die räumlichen, gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen der Siedlungsentwicklung einem steten Wandel unterworfen. Derzeit sind es vor allem die wirkungsvolle Steuerung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Belange des Freiraumschutzes, die Bewältigung des Stadtumbaus als besondere Aufgabe auf der gesamtstädtischen Ebene und eine Stärkung der interkommunalen und stadtreionalen Zusammenarbeit und Abstimmung, die insbesondere die Flächennutzungsplanung prägen.

Raumordnung und Bauleitplanung wirken an den Schnittstellen zwischen überörtlichen und örtlichen, sektoralen und fachübergreifenden Planungsaufgaben zusammen. Dabei geht es einerseits um die überörtliche Koordination örtlicher Aktivitäten, und zwar sowohl zwischen den Gemeinden einer Region als auch zwischen Gemeinden und Fachplanungsträgern. Andererseits geht es um die Umsetzung eigenständiger überörtlicher Zielsetzungen auf örtlicher Ebene, sei es durch die Formulierung allgemeiner Beschränkungen für die Bauleitplanung oder durch die Formulierung konkreter Zielvorgaben für Bauleitpläne. In der Raumordnung ist außerdem das Gegenstromprinzip verfestigt. Zentrale Ebene für seine Verwirklichung mit den Gemeinden ist die Regionalplanung.

Literatur

- Albers, G.; Wékel, J. (2008): Stadtplanung – eine illustrierte Einführung. Darmstadt.
- Albers, G. (1988): Stadtplanung – eine praxisorientierte Einführung. Darmstadt.
- Battis, U.; Krautzbberger, M.; Löh, R.-P. (2009): Baugesetzbuch (BauGB). Kommentar. 10. Aufl. München.
- Birg, H. (2005): Grundkurs Demographie. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.02.2005, 35.
- BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2000): Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Bericht der Kommission. Bonn.
- Deutscher Städtetag (1988): Maßstaborientierte Einheitliche Raumbezugsbasis für Kommunale Informationssysteme (MERKIS). = DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz, Reihe E (15). Köln.
- Fürst, D. (1998): Projekt- und Regionalmanagement. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, 237–253.
- Greiving, S. (2003): Der raumordnerische Vertrag als Instrument zur Absicherung von Kooperation im zentralörtlichen System. In: Raumforschung und Raumordnung 61 (5), 371–378.
- Läpple, D. (2001): Stadt und Region in Zeiten der Globalisierung und Digitalisierung. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 40 (2), 12–36.
- Mäding, H. (2002): Dokumentation der Impulsveranstaltung zum Leitbild Köln 2020. <http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf01/leitbild/dokumentation-impulsveranstaltung.pdf> (10.07.2009).

- Mahlburg, S. (2002): Raumordnerische Verträge nach § 13 Satz 5 ROG: Begriff, Rechtmäßigkeitsanforderungen, Systematisierung. = Studien zur Rechtswissenschaft 90. Hamburg.
- Maier, G. (1998): Internet, Globalisierung und Städte: von physischer zu virtueller Agglomeration. In: Egel, J.; Seitz, H. (Hrsg.): Städte vor neuen Herausforderungen. = ZEW Wirtschaftsanalysen 28. Baden-Baden.
- Spannowsky, W.; Uechtritz, M. (Hrsg.) (2008): Beck-Online-Kommentar Öffentliches Baurecht. München.
- Statistisches Bundesamt (2006): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Presseexemplar. Wiesbaden.
- Steinebach, G. (2004): Informations- und Kommunikationssysteme im Verfahren der Bauleitplanung – zugleich ein Beitrag zum Entwurf des Europarechtsanpassungsgesetz Bau. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht 27 (1), 16–24.
- Steinebach, G. (2002): Brachflächenrecycling – von der militärischen zur zivilen Konversion. In: BundesBauBlatt 51 (11), 19–25.
- Steinebach, G. (1999): Die neue Rolle der Flächennutzungsplanung. In: Informationsdienst und Mitteilungsblatt vhw 53 (6/7), 55–57.
- Steinebach, G.; Feser, H.-D.; Müller, P. (2004): Stadtentwicklungskonzeption StadtTechnopole_Kaiserslautern. = Schriften zur Stadtplanung 2. Kaiserslautern.
- Wirth, P. (2005): Potenziale und Barrieren interkommunaler Kooperation bei der Beseitigung von Umweltschäden. In: Wiechmann, T.; Wirth, P. (Hrsg.): Ökologischer Umbau von Regionen. = IÖR-Schriften 46. Dresden, 65–82.

Vertiefende Literatur

- Albers, G.; Wékel, J. (2008): Stadtplanung – eine illustrierte Einführung. Darmstadt.