

Ein Raum - ein Plan, Vorschlag für eine Reform der Raumnutzungsplanung

Kurzfassung:

Die folgenden Darlegungen fassen die Ergebnisse des Forschungssemesters des Autors im WS 2007/2008 zusammen. Sie sind ein Plädoyer für Modernisierung und Vereinfachung des deutschen Raumplanungssystems (Rahmenplanung) durch Zusammenführung der Planungsebenen von Raumordnung und Bauleitplanung in einem zeitgemäßen Informationssystem. Die Aussagenschärfen der Planungsebenen nähern sich kontinuierlich einander an und machen die Führung paralleler Pläne auf unterschiedlichen Ebenen absehbar überflüssig. Die technischen Voraussetzungen (GIS und IUK) und der sich wandelnde Bedarf von Planadressaten mit Anschluss an das Internet machen eine Neukonzeption des Zugangs zu Planungsinformationen möglich und wünschenswert. Die Zusammenführung zwingt zur Vereinheitlichung der Begriffe und der Darstellungskategorien in der Raumplanung. Das schafft Eindeutigkeit und Klarheit der Absichten, erhöht den Nutzen des Aufwandes für die Koordination, verbessert die Aktualität der Planaussagen, erleichtert die Diskussion um Planungsinhalte im politischen Raum und erhöht Zugänglichkeit und Verständlichkeit der Pläne für die Öffentlichkeit.

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

Gliederung:**1. Das System der Rahmenplanung in Deutschland**

- 1.1 Rahmenplanung auf der Basis des Subsidiaritätsprinzips
- 1.2 Der Prozess der Konkretisierung
 - 1.2.1 Kartenkonvergenz
 - 1.2.2 Unvollständige und unsystematische Raumordnungspläne
 - 1.2.3 Planbestätigung
- 1.3 Probleme des Zugangs zu den Plänen der Raumplanung

2. Ausformung des Konzepts "Ein Raum - ein Plan"

- 2.1 Nichtredundantes Plänesystem
- 2.2 Vervollständigung der Informationen über planerische Bindungen
- 2.3 Maßstabsunabhängigkeit
- 2.4 Vereinheitlichung und Vereinfachung der Plankategorien
- 2.5 Verstetigung der Raumplanung

3. Vorteile des Konzepts "ein Raum – ein Plan"

- 3.1 Kommunikation und Information über Planinhalte
- 3.2 Schließung der Außenbereichslücke
- 3.3 Plansynchronisation
- 3.4 Verzicht auf unzweckmäßige Planinhalte
- 3.5 Transparenz von Verantwortung
- 3.6 Das Raumordnungskataster erübrigt sich
- 3.7 Anmerkung zu den übrigen Inhalten von Raumordnungsprogrammen

4. Chancen für die Umsetzung

- 4.1 Stand der Technik
- 4.2 Rechtliche Voraussetzungen
- 4.3 Voraussetzungen im Land Niedersachsen

5. Anmerkungen zur Aufgabe „Raumentwicklung“

1. Das System der Rahmenplanung in Deutschland

1.1 Rahmenplanung auf der Basis des Subsidiaritätsprinzips

Die Zuständigkeit für die Regulierung der Flächennutzung liegt in Deutschland grundsätzlich bei den Gemeinden. Das fordert Art. 28 (2) des Grundgesetzes, und das verlangt das ‚Subsidiaritätsprinzip‘, dem sich die Mitgliedsstaaten der EU verpflichtet haben. Der Gedanke der Subsidiarität war von Anfang an maßgeblich für den Entstehungsprozess des Systems der Raumplanung in Deutschland. Am Anfang war die Planung für die Gemeinde. Die Regionalplanung, die Planung auf der Ebene der Flächenländer und die Raumordnung für den Gesamtstaat haben sich zeitlich nach und nach zum kleineren Maßstab hin entwickelt, und zwar immer dann, wenn die Kompetenzen und Interessen der betrachteten Planungsebene nicht mehr weit reichend genug erschienen, um funktional übergeordnete räumliche Systeme kompetent und ausgleichend zu ordnen. Das galt schon für die erste Ausformung eines mehrstufigen Planungssystems in Deutschland von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zu den 1930er Jahren. Dem Fluchtlinienplan nach preußischem Recht (1875) folgten der Bebauungsplan im Sächsischen Baugesetz (1900) und die Gründung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk (1920) sowie der Reichsstelle für Raumordnung (1935). Diese maßstäbliche Abfolge galt genau so für den Wiederaufbau des Planungssystems in der Bundesrepublik Deutschland in den 1950er und 1960er Jahren: Aufbaugesetze der Länder und Bundesbaugesetz (1960, heute: Baugesetzbuch (BauGB)), erste Gründungen regionaler Planungsverbände (z.B. Gesetz zur Ordnung des Großraums Hannover, 1962), Raumordnungsgesetze der Länder und des Bundes Anfang der 1960er Jahre).

Übergeordnete Aufgaben und Planungserfordernisse bestehen weiterhin. Die Vernetzung räumlicher Funktionen über die europäische bis hin zur globalen Ebene schreitet fort und begründet neuen Regelungsbedarf auf höherstufigen Planungsebenen. In dem für die Raumordnung zuständigen Bundesministerium werden Planungsvorstellungen für die Ordnung der Äußeren Wirtschaftszone (nationale 200-Seemeilen-Zone) erarbeitet. Auslösend dafür ist der Ordnungsbedarf in dieser Zone für die Nutzung der Nordsee zur Aufstellung von Windkraftanlagen. Auf Europäischer Ebene schreiten raumbezogene Ordnungsvorgaben voran: Die Umsetzung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie hat zur Sicherung des Systems „Natura 2000“ als europäischem Netz von naturschutzbedürftigen Flächen geführt. Die Wasserrahmenrichtlinie hat die Mitgliedsstaaten veranlasst, Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete sämtlicher Gewässer nach abgestimmten Normen aufzustellen.

Jeder Stufe der räumlichen Planung ist ein eigenes Planungsinstrument zugeordnet. Dabei hat sich etabliert, dass zu jeder Planungsstufe im System der Raumplanung ein eigener Maßstab gehört, der ihr "angemessen" ist. Zu den verschiedenen Maßstäben gehören unterschiedliche inhaltliche Kategorien der Pläne: Standorte und Flächen in großmaßstäblichen Plänen, abstrahierende Leitvorstellungen für die Ausbildung räumlicher Funktionssysteme (Zentrale Orte, Achsen, Strukturräume) im kleinen Maßstab. (Abb. 1)

Abb.1: Maßstäbe der Raumplanung in Deutschland (eigene Darstellung)

Pläne auf Länderebene	1:500.000 / 1:300.000
Regionalpläne	1:100.000 / 1:50.000
Flächennutzungspläne	1:10.000/1:15.000
(Extreme	1:25.000 - 1:5.000)
	„parzellenscharf“
Bebauungspläne	1:1000
(Extreme	1:2000 - 1:500)

Diese Sichtweise führt zu einem System von Plänen, in denen der gleiche Ausschnitt der Erdoberfläche mit Planinhalten unterschiedlicher Aussagenschärfe überlagert wird. Wenn für mehrere Planungsebenen jeweils ein eigenständiger Plan aufgestellt wird, entsteht eine mehrfache Zielbestimmung für dieselbe Fläche. Damit diese Zielbestimmung konsistent und wirksam ausfällt, haben sich nachgeordnete Planungsebenen an die Inhalte übergeordneter Planungsebenen anzupassen (Anpassungsgebot des § 1 (4) BauGB).

Rechtliche Zweifelsfragen und Konflikte im Zusammenwirken der Planungsebenen sind systemimmanent: Sie ergeben sich zu einem erheblichen Teil aus der Frage nach der beabsichtigten Strenge, mit der ein in einem kleineren Maßstab dargestelltes Ziel in einen größeren Maßstab überführt werden soll. Die Verbindung von Unschärfe mit Überordnung führt unvermeidlich zu Interpretationsspielräumen, Reibungsverlusten und politischen Kosten.

Interessant ist hier der Vergleich mit der Vorgehensweise bei der Ausformung des Schutzgebietssystems "Natura 2000" der EU. Für dieses System wurden verbindliche Ziele in textlicher Form als Arbeitsvorgabe entwickelt, eine strukturierend verallgemeinernde europäische Darstellung der räumlichen Ausprägungen des Systems hat es jedoch nicht gegeben. Die räumliche Konkretisierung des Schutzgebietssystems erfolgte ausschließlich konkret und flurstücksscharf im Zusammenwirken der Fachleute und der Politik über mehrere politische Ebenen hinweg. Die Natura-2000-Flächen wurden von den Naturschutzbehörden der Länder über das zuständige Bundesministerium an die EU-Kommission gemeldet.

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

1.2 Der Prozess der Konkretisierung

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

Wie groß der Konkretisierungsspielraum der Gemeinden sein muss, ist umstritten. Er lässt sich nur raumspezifisch bestimmen und bleibt in jedem Einzelfall diskutierbar. Es ist evident, dass sich der Bedarf an der Lenkung durch überörtliche Planung eigentlich nur raumspezifisch klären lässt, weil unterschiedliche Teilräume ganz unterschiedliche Knappheiten und Konfliktpotenziale aufweisen. ERNST/SUDEROW (1976, S.40ff) sprechen vom ‚Condominium‘ der Hoheitsbereiche von gemeindlicher und Landesplanung. Sie sehen keine Möglichkeit, eine hinreichend scharfe Grenze zwischen kommunaler und staatlicher Raumplanungsbefugnis zu ziehen und empfehlen deshalb, Unsicherheiten hierüber durch besondere Beteiligungs- und Begründungspflichten der Raumordnung gegenüber der Bauleitplanung auszugleichen.

1.2.1 Kartenkonvergenz

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

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

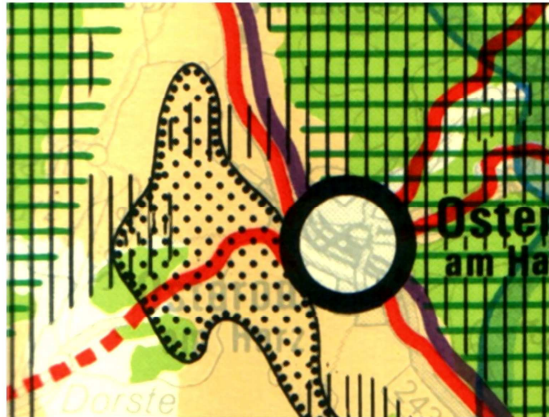
Die Abb. 2 zeigt diesen Zusammenhang für ein Gebiet bei der Gemeinde Osterode im Wechselverhältnis der Planung auf der Landesebene (LROP - LROP) und dem Regionalplan (Regionales Raumordnungsprogramm - RRÖP). Hieraus wird der Inhalt „Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe“ erläutert.

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

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

Abb. 2: Konvergenz der Inhalte über Planungsebenen in der Planfortschreibung
(eigene Zusammenstellung) ¹

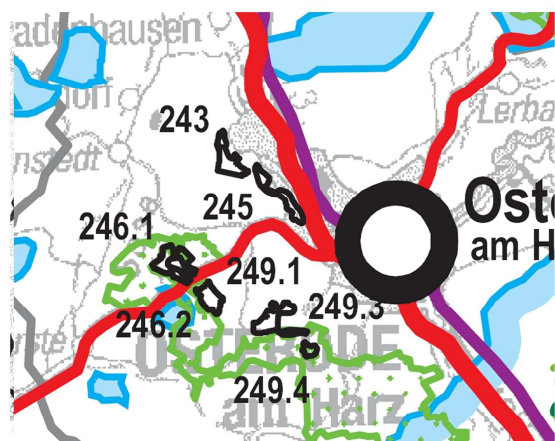
Landesraumordnungsprogramm



1982

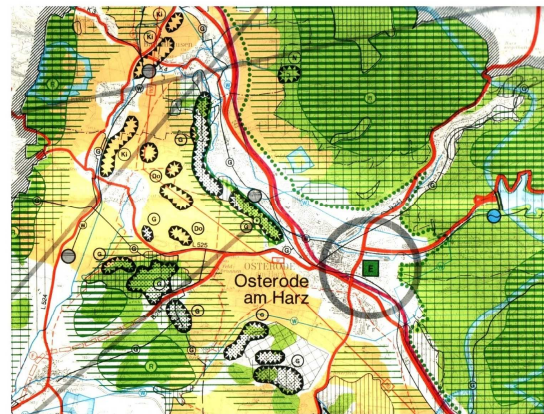


1994

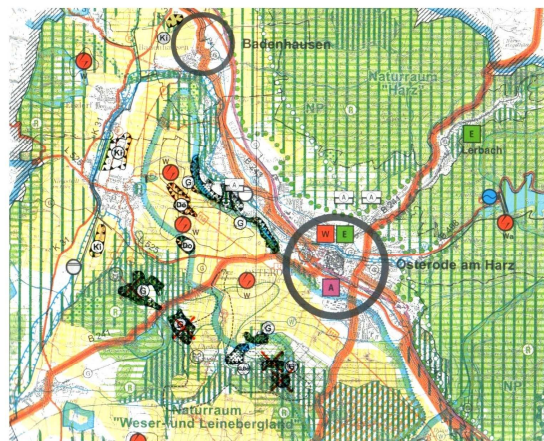


Änderung 2008

Regionales Raumordnungsprogramm



1988



1998

Der Mechanismus der Kartenkonvergenz lässt sich an anderen Planinhalten zeigen. Abb. 3 zeigt das Naturschutzgebiet „Tinner und Staverner Dose“ im Landkreis Emsland. Die Abgrenzung des Gebietes wird im LROP von 1982 noch leicht vergrößert dargestellt. Das

Gebiet ist zu dem Zeitpunkt zur Ausweisung als Naturschutzgebiet vorgesehen, die Abgrenzung des Gebietes ist durch die Fachbehörde für Naturschutz bereits entworfen; die Schutzgebietsverordnung tritt am 6.12.1986 in Kraft. Das RROP von 1988 stellt das Gebiet deshalb exakt in den Grenzen der Schutzgebietsverordnung dar. Das LROP 1994 bezieht sich nun seinerseits auf die Grenzen nach der Schutzgebietsverordnung. Es ergänzt die Kategorie der „Vorranggebiete für Natur und Landschaft“ um die Uferbereiche der Nordradde und bezieht ein Waldstück im Südosten des Naturschutzgebietes ein. Diese Erweiterungen fehlen in der Fortschreibung des LROPs 2008. Die Darstellungen zum Vorrang von Natur und Landschaft sind darin auf die Ausweisung der Gebiete des Systems „Natura 2000“ beschränkt. Das LROP verzichtet auf den Anspruch, die Ausweisung weiterer Teile von Natur und Landschaft als Vorranggebiete zu kennzeichnen. Seine Vorgaben fallen in diesem Funktionsbereich auf den Stand der Schutzgebietsverordnungen zurück. Diese Gebiete sind flurstücksscharf abgegrenzt und können über alle Planungsebenen der räumlichen Gesamtplanung hinweg exakt dargestellt werden. Für eine maßstäbliche Differenzierung ist kein Raum mehr.

Abb.: 3 Vorranggebiete für Natur und Landschaft in der Raumordnung in Niedersachsen

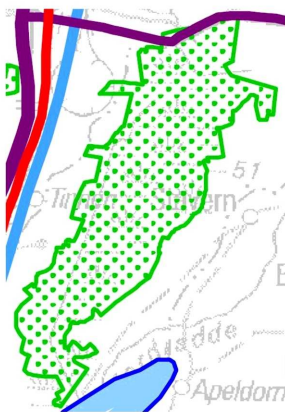
Landesraumordnungsprogramm



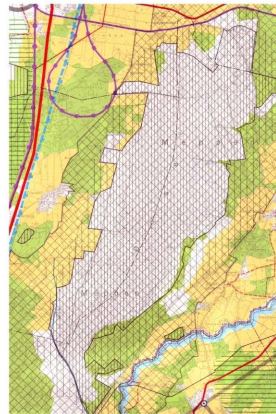
1982



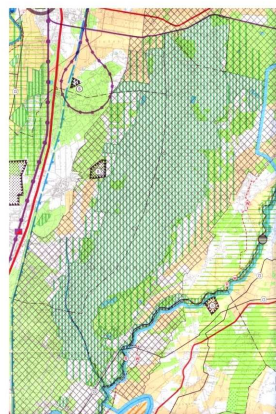
1994



2008

Regionales
Raumordnungsprogramm

1990



2000

Der Prozess der Maßstabskonvergenz lässt sich auch am Beispiel der dritten schutzbezogenen Vorranggebietskategorie der Niedersächsischen Raumordnung zeigen. Hier die Ausweisungen zum Grundwasserschutz im Landkreis Emsland östlich der Stadt Lingen (Abb. 4). Das LROP 1982 beginnt mit einer stark verallgemeinerten Darstellung von einem größeren Vorranggebiet Trinkwassergewinnung und südlich davon zwei Gebieten mit besonderer Bedeutung. Mit dem Regionalen Raumordnungsprogramm von 1990 konkretisiert der Landkreis und ergänzt um ein zusätzliches Vorranggebiet im Bereich des Stadtgebietes von Lingen. Im LROP von 1994 finden sich dann diese Darstellungen wieder. Das Regionale

Raumordnungsprogramm von 2000 zeigt dazu weitere Verfeinerungen in den Abgrenzungen. Das Unterschutzstellungsverfahren für ein Wasserschutzgebiet läuft und die Auffassungen über die erforderliche Ausdehnung der Schutzzonen verfestigen sich. Das LROP 2008 zeigt dann einen Bruch in der Systematik der Darstellung. Es verzichtet auf die Darstellung des großen Vorranggebietes für Trinkwassergewinnung. Begründung: Zu diesem Vorranggebiet existiert inzwischen ein Wasserschutzgebiet. Die Aufgabe der Ausweisung von Wasserschutzgebieten ist inzwischen durch Verwaltungsreform in die Verantwortung der Landkreise übergegangen; das Land macht keine weiteren Vorgaben für Vorranggebiete Trinkwassergewinnung, für die zwischenzeitlich Wasserschutzgebiete ausgewiesen wurden.² Lediglich im Stadtgebiet von Lingen wird der Landesauftrag zur Ausweisung aufrechterhalten, weil hier die Ausweisung des Wasserschutzgebietes trotz laufender Wasserförderung noch nicht erfolgt ist.

Abb. 4: Vorranggebiete Trinkwassergewinnung in der Raumordnung in Niedersachsen
(eigene Zusammenstellung)

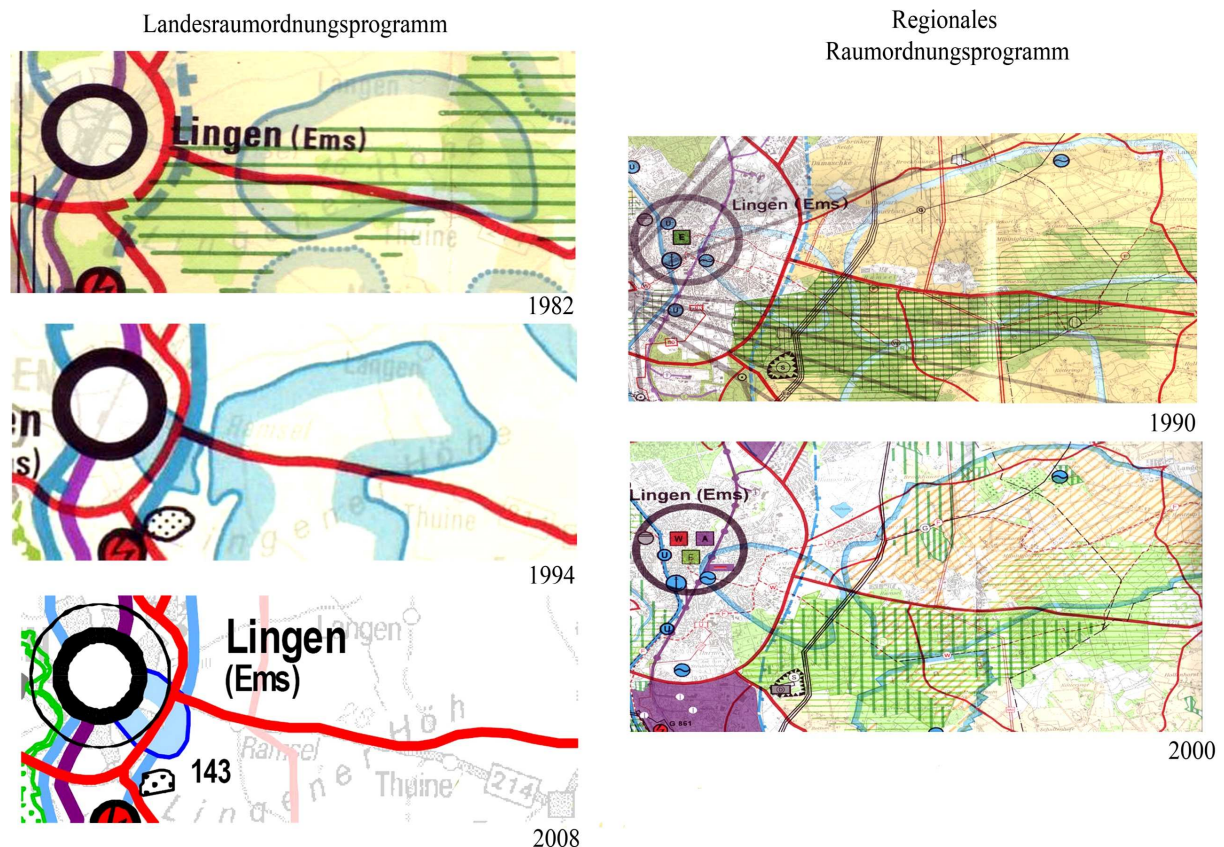
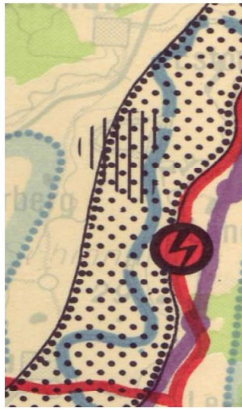


Abb. 5 zeigt einen weiteren Fall von Konkretisierung im Bereich Bodenabbau. Die unspezifische Darstellung des LROP 1982 wird bereits 1983 durch den Landkreis in eine differenzierte Ausweisung umgesetzt, die sich als Übernahme in das LROP 1994 auswirkt. Die anhaltenden Konflikte im Wesertal aus der Nutzungskonkurrenz von Siedlung, Landwirtschaft, Naturschutz und Bodenabbau führen darauf zu einer informellen Planungsrunde aller betroffenen Landkreise, deren Ergebnis als „Bodenabbauleitplan Weser“ einstimmig beschlossen wird. Die Ergebnisse dieses Plans wurden unter Verwendung eines Geographischen Informationssystems in hoher Präzision erarbeitet. Die Diskussion konnte sich auf hektargenaue Erfassungen der in Frage stehenden Flächen beziehen, hinter denen

standortspezifisch konkrete Mengen der gewinnbaren Rohstoffe stehen. Sie werden in die RROPe der Landkreise übernommen und bestimmen danach die Darstellung im LROP 2008.

Abb. 5: Informelle Planung „Bodenabbauleitplan Weser“ (eigene Zusammenstellung)

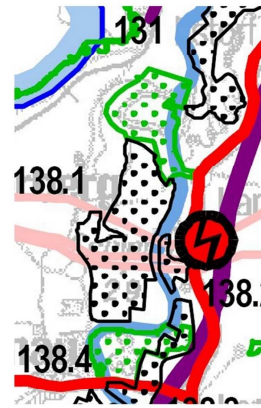
Landesraumordnungsprogramm



1982

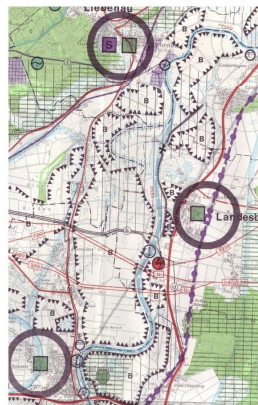


1994



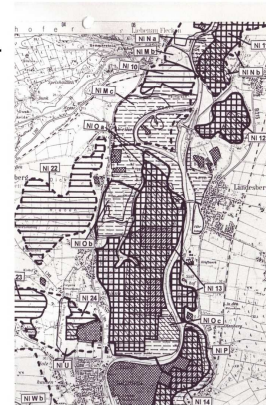
2008

Regionales
Raumordnungsprogramm



1983

Bodenabbau-
leitplan
Weser



1997

1.2.2 Unvollständige und unsystematische Raumordnungspläne

Zu dieser neuen Handhabung des ebenenübergreifenden Gebietsschutzes in der Raumordnung ist anzumerken: Der Plan der Landesebene wird unvollständig, wenn er vollzogene Planinhalte derselben inhaltlichen Kategorie ausblendet. Er wird in seinen Ausweisungen darüber hinaus unsystematisch, wenn er dabei für unterschiedliche Inhalte gleicher Kategorie der Rechtsfolge unterschiedlich vorgeht: Im Fall der Natura-2000-Gebiete wird eine flächendeckende Darstellung der Gebiete vorgenommen, auch wenn diese zum größeren Teil bereits durch Verordnung als Naturschutzgebiete ausgewiesen sind. Im Fall der Wasserschutzgebiete entfällt die weitere Sichtbarkeit im LROP nach Verfügung der zugehörigen Verordnung. Aus dem LROP³ wird die räumliche Verteilung der Schutzbereiche in diesem Fall nicht mehr deutlich. Es wäre möglich, die exakten Grenzen der ausgewiesenen Wasserschutzgebiete im LROP darzustellen, auch wenn sie zum Teil die 25-ha-Abschneidegrenze für die Darstellung unterschreiten werden. Der Verzicht auf die Darstellung im LROP lässt jetzt offen, ob die Beibehaltung des Schutzziels für Trinkwasser Absicht der Landesregierung bleibt oder ob die Aufgabe eines WSG mit den Zielen von Raumordnung und Landesplanung vereinbar ist. Eine solche Unbestimmtheit kann nicht im Sinne einer nachhaltigen Sicherung von Grundwasserressourcen sein.

Das wirft die Frage auf, ob nicht – unter dem Aspekt der Gestaltung eines „schlanken“ Plans - generell diejenigen Inhalte aus der zeichnerischen Darstellung verschwinden sollten, die durch nachgeordnete, konkretere, verbindlichere Regelungen den Zweck des LROP erfüllen. Wollte man also die Vorgehensweise bei den Vorranggebieten Trinkwassergewinnung auf andere Inhalte übertragen, dann könnten auch die erwähnten Natura-2000-Gebiete entfallen, die sind ja europarechtlich mit Verordnungsqualität umgesetzt. Auch die Trassen von Straßen-, Schienen- und Wasserverkehrswegen, die gebaut sind, können entfallen, es gibt sie ja schon. Die Darstellung der Trassen wäre bereits entbehrlich, sobald sie per Planfeststellungsbeschluss rechtsverbindlich gesichert sind. Ein Planfeststellungsbeschluss kann bei gesetzeskonformer Arbeit der Behörden folgerichtig nur dann zu Stande kommen, wenn dessen Inhalt den Zielen der Raumordnung und Landesplanung nicht widerspricht. Die Karte zum LROP würde dadurch erheblich ausgedünnt und zugleich an orientierender Wirkung im Raum verlieren.

Eine weitere Frage bezieht sich auf den Vorgang der Übernahme von konkretisierten Zielen in höherstufige Pläne. Werden durch Verordnung abgegrenzte Schutzgebiete – wie die o.a. Natura-2000-Gebiete – im LROP oder im Regionalen Raumordnungsprogramm (RROP) dargestellt, dann bedarf es, wie o.a., keiner rückwärts vollziehenden Verallgemeinerung in der Darstellung, dann kann die in der Verordnung erreichte Schärfe der Abgrenzung im Detail übernommen werden. Bei einer manuellen Kartenführung auf Papier mögen dabei Darstellungsprobleme auftreten, bei digitaler Datenhaltung entfallen diese Probleme. Da es um Inhalte geht, die in ihrer rechtlichen Verbindlichkeit den Aussagen von LROP oder RROP überlegen sind, bedarf es nicht einmal einer Prüfung, ob und wie diese Gebietsdarstellungen in den höherstufigen Plänen dargestellt werden; es reicht die Entscheidung, dass sie dargestellt werden sollen, der Rest ergibt sich zwangsläufig.

1.2.3 Planbestätigung

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

Der verfestigende Effekt der Planbestätigung wird unterstützt durch die Abhängigkeit vieler Inhalte in den Plänen der Raumplanung von den Raumerkundungen und –bewertungen durch Fachbehörden. Die Fachbehörden arbeiten i.d.R. landesweit und führen flächendeckende Datenbestände. Das heißt, auch wenn unterschiedliche Planungsebenen Entscheidungs- bzw. Konkretisierungsbefugnisse haben, so stützen sie sich doch auf dasselbe Erhebungsmaterial zu deren Begründung. Dabei wächst das Wissen über den Planungsgegenstand nicht einmal zwingend mit der Vergrößerung des Planungsmaßstabs: Beziehen sich nämlich fachliche

Flächenqualifizierungen auf Erkundungen unterhalb der Erdoberfläche (Rohstoffvorkommen, Grundwasser), dann ist die Anschauung von diesen Planungsgegenständen auf örtlicher Ebene nicht einmal besser gegeben als auf der Ebene von Region oder Land. Die Gemeinde kann in solchen Fällen zwar über Abweichungen von Vorschlägen der Fachbehörde in der Abwägung mit anderen – insbesondere örtlichen - Belangen entscheiden; sie kann aber keinen eigenen Beitrag zum Sachverhalt aus dessen näherer Erkundung leisten; es kommt bei entsprechenden Inhalten auf den konkreter arbeitenden Planungsebenen kein besseres Wissen über den Planungsgegenstand dazu.

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

1.3 Probleme des Zugangs zu den Plänen der Raumplanung

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

Für die Bürgerin und den Bürger ergibt sich i.d.R. ein nicht unerheblicher und in seiner Erheblichkeit oft nicht vorhersehbarer Aufwand, wenn er das Interesse hat, die Planungen für einen bestimmten Raum einzusehen.⁴ Der Flächennutzungsplan der Gemeinde existiert oftmals nur als Unikat oder in kleiner (vergriffener) Auflage. Ablichtungen werden unwillig gefertigt und kosten den Bürger Gebühren. Der Regionalplan ist - wegen der in den Bundesländern umfassenderen Veröffentlichungspflichten – prinzipiell besser zugänglich, dafür aber häufig nur in einer entfernter gelegenen Planungsstelle. Die Kosten für das Druckstück mit Karte sind oft nicht unerheblich.

Dabei gewöhnen sich die Menschen im Umgang mit dem Internet immer mehr daran, dass ihnen Informationen mit Raumbezug leicht erschließbar und kostenfrei auf dem eigenen Bildschirm zur Verfügung stehen. Am bekanntesten sind die Angebote unter „Google-Earth“ und „Google-Maps“. Hier baut sich eine Erwartungshaltung auf, die auf Befriedigung drängt. Insbesondere junge Menschen können geographische Informationen mit Leichtigkeit nach Wunsch auf ihren Bildschirm holen. Die entsprechend erfahrenen Menschen werden schwerlich einen Blick auf Planunterlagen werfen wollen, zu denen sie sich auf den Weg in Amtsstuben machen müssen.

Viele Planungsstellen tragen dem heute bereits Rechnung. Große Gebietskörperschaften und Regionen bieten ihre Raumpläne im Internet an. Sie können im Browser direkt erkundet werden oder als PDF-Datei heruntergeladen werden. Gemeinden wählen im Beteiligungsverfahren für Pläne der Bauleitplanung mehr und mehr das Internet als "ortsübliche Bekanntmachung". Nach dessen Abschluss finden sich die Ergebnisse im günstigen Fall ebenfalls weiter im Internet. Besser steht es da mit digitalen kartografischen Informationen, mit denen die Gemeinden für sich werben möchten: Nahezu flächendeckend sind inzwischen die Informationen über Gewerbe- und Industrieflächen (Abb. 6) und ihre Eigenschaften sowie zu Grundstücken für den Wohnungsbau (Abb. 7). Zu letzteren können sogar Filme mit Ton aus dem Internet-Browser heraus gestartet werden. Grundstücksreservierungen seitens Kaufinteressierter sind online möglich.

Abb. 6: Internet-Präsentation von verfügbaren Gewerbe- und Industriegebieten

WIRTSCHAFT / BAUEN

IN DER GEMEINDE RASTEDE

Hier läßt sich's leben!

Aktuelles

Bürgerbüro / Rathaus

Einrichtung / Freizeit

Wirtschaft / Bauen

Politik

Touristik

Interaktiv

Verkehr / Ortspläne

Kontakt / Impressum

Startseite » Wirtschaft / Bauen » Gewerbebauflächen » Industriepark Liethe

INDUSTRIEPARK LIETHE

Der Industriepark Liethe mit seiner Entfernung von rund 3 km zur BAB 29 Oldenburg - Wilhelmshaven (Abfahrt Hahn-Lehmden) ist ein ideales Gebiet für Unternehmen, die die ganze Palette baulicher Möglichkeiten für ein Unternehmen brauchen. Dabei ist der Industriepark Liethe nahezu das Gegenteil von dem, was man mit Industrie im negativen Sinne verbindet. Tatsächlich sind hier hochinnovative Unternehmen aus der fleisch- und lebensmittelverarbeitenden sowie der chemischen Branche tätig. Auch wenn die bauplanungsrechtlichen Voraussetzungen nahezu alle denkbaren Unternehmensformen zulassen, haben die dort tätigen Firmen sehr gute Möglichkeiten gefunden, betriebliche Erfordernisse und ortsbildprägende Wirkung positiv miteinander zu vereinen. Gerade das macht den besonderen Reiz aus und lohnt deshalb allemal ein genaueres Hinschauen.

Ja, ich möchte mehr » Informationen zum Industriepark Liethe. Bitte senden Sie mir Unterlagen zu.

Luftbild

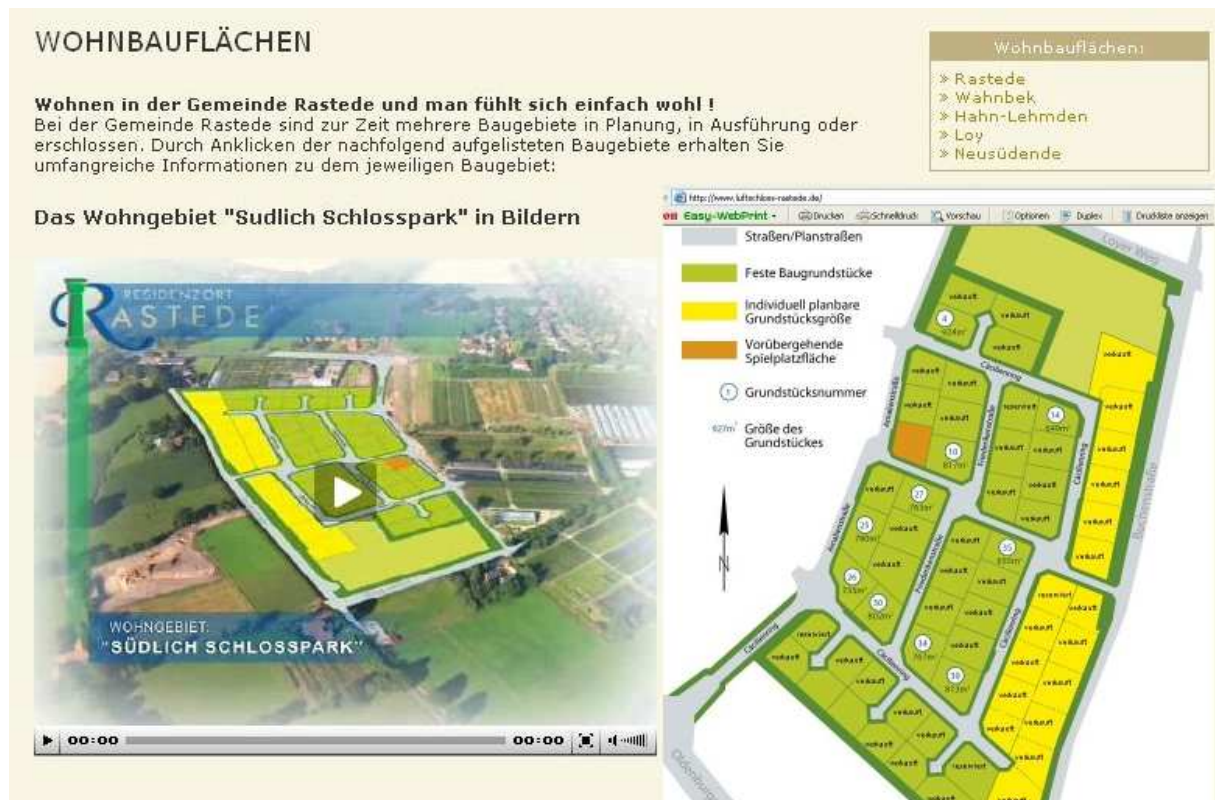


Foto: Oldenburger Luftbildarchiv OLAR - 03034NW02507

Industriepark Liethe



Abb. 7: Internet-Präsentation von freien Grundstücken für Wohnzwecke



Die Erarbeitung der Pläne der Raumplanung erfolgt inzwischen fast ausschließlich unter Verwendung von Geografischen Informationssystemen (GIS), sei es in der Planungsstelle selbst oder – inzwischen häufiger - in einem Büro, das die Arbeiten im Auftrag erledigt. Pläne werden nach und nach flächendeckend in GIS-Konventionen digital vorliegen. Es kommt nun darauf an, aus der internen Verfügbarkeit ein Informationsangebot für die Öffentlichkeit zu machen.

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

2. Ausformung des Konzepts "Ein Raum - ein Plan"

2.1 Nichtredundantes Plänesystem

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

Es wurde m.E. bisher versäumt, weitergehende Folgerungen aus den technischen Möglichkeiten der GI-Systeme für die Raumplanung zu ziehen. Die bisherigen Anwendungen

beschränken sich auf die umständliche und aus heutiger Sicht unwirtschaftliche Parallelpräsentation farbiger Pläne: analog auf Papier und digital auf CD bzw. im Internet.

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

Die Idee „ein Raum - ein Plan“ steht in Beziehung zu den Bemühungen um den "schlanken Plan" in der überörtlichen Planung. Diese reichen von der Reduzierung der Inhalte, - ein konsequentes Beispiel für die Umsetzung bietet die Region Westpfalz (WEICK, 2004) - , bis zu alternativen Vorschlägen zur Einsparung einer Planungsstufe oder zum redundanzfreien Zusammenwirken der Planungsebenen der Raumplanung mit den Fachplanungen (FÜRST/PEITHMANN, 1999, S. 381ff).

Die Suche nach Vereinfachung manifestiert sich auch im Instrument ‚Regionaler Flächennutzungsplan‘ gem. § 9 ROG und als ‚Gemeinsamer Flächennutzungsplan‘ gem. § 204 BauGB. Diese Planarten fassen zwei angrenzende Planungsebenen zusammen: Regionalplan und Flächennutzungsplan. Sie machen damit eine ganze Planungsebene entbehrlich. Das Konstrukt greift viele der hier angesprochenen Defizite des Nebeneinanders der Planungsebenen auf.⁵ Der gemeinsame Plan wird dort allerdings unter Voraussetzungen gestellt, die eine sehr restriktive Anwendung zur Folge haben: Insbesondere die Delegation von Planungsbefugnissen weg von der Gemeindeebene und das Erfordernis einer doppelten Beschlussfassung der Entscheidungsträger auf den Ebenen Gemeinden und Region hat diesem Instrument bisher den Durchbruch verwehrt. Das Land Nordrhein-Westfalen hat sein Landesplanungsgesetz (2005) novelliert und konkrete Regelungen für den Regionalen Flächennutzungsplan geschaffen (§ 24 und 25), worauf sich sechs Städte im Kern des Ruhrgebiets zwecks Erarbeitung eines Regionalen Flächennutzungsplans zur "Städteregion Ruhr" zusammengeschlossen haben. Die Evaluation dieses Versuchs durch GREIVING u.a. (2008) zeigt jedoch gravierende Mängel in der Handhabung. Es ist nicht zu erwarten, dass sich durch dieses Beispiel Nachahmer herausgefordert fühlen.

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

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

Jede Planungsebene kann darüber den von ihr zu verantwortenden Planinhalt jederzeit extrahieren.

Auch das Planverfahren - und darin speziell die Modalitäten die Beteiligung - können unverändert bleiben. Der Vorteil der Beteiligten besteht darin, dass die zu interpretierenden Planinhalte im Bezug zu Inhalten der angrenzenden Planungsebenen gesehen werden können. Ein Gemeinderatsmitglied kann z.B. die Projektion von Inhalten im Regionalplan auf den Flächennutzungsplan der eigenen Gemeinde unmittelbar nachvollziehen. Dies ist m.E. überhaupt die Voraussetzung dafür, dass die o.a. im LROP praktizierte Ausdünnung der Planinhalte ohne gravierende Verluste für die Verständlichkeit räumlicher Zusammenhänge praktiziert werden kann.

Meine Einschätzung der politischen Empfindlichkeiten gegenüber Souveränitätsverlusten in der Raumplanung bei den Gebietskörperschaften, die sich u.a. in der großen Zurückhaltung gegenüber dem Instrument des Regionalen Flächennutzungsplans ausdrückt, legt es nahe, einen deutlichen Reformschritt im Dargebot von Planinhalten nicht mit Veränderungen von Inhalten der Planungshoheiten oder Veränderungen der Verfahrensabläufe zu verknüpfen. Eine neue Logik der Zusammenarbeit und der Zugänglichkeit zu den Planinhalten in der Raumplanung – wie mit dem System „Ein Raum – ein Plan“ vorgeschlagen, könnte demgegenüber – bei gleichzeitiger Realisierung von Einsparungen aus der „Verschlankung“ des Planungssystems im Ganzen – Zustimmung finden.

2.2 Vervollständigung der Informationen über planerische Bindungen

Ergebnisse von Fachplanungen mit Verordnungscharakter und von Planfeststellungen, also solche Planungsergebnisse, die die Bindungswirkung von Plänen der Raumordnung bzw. Bauleitplanung i.d.R. übertreffen, können automatisch, d.h. ohne expliziten politischen Beschluss, „eingepflegt“ werden.⁶ Damit ließe sich eine ganz wesentliche Informationslücke schließen, die bisher nur mit dem Raumordnungskataster überbrückt wird. Diese Inhalte würden in eine eigenständige Ebene nachrichtlicher Übernahmen in das Informationssystem übernommen, sie würden nicht mit den Inhalten der Pläne vermischt und somit keine Beschlüsse der Planungsträger nötig machen.

Als optischer Mangel würden u.U. Klaffungen zwischen den Aussagen der vorbereitenden Pläne und den Ergebnissen der Planfeststellungen sichtbar werden. Es entspräche der Logik gestufter planerischer Konkretisierung, wenn Planungsinhalte aus Planfeststellungen, die zu Abweichungen von der Verortung der vorausgehenden Raumordnung führen, diese vorausgehenden Planinhalte „automatisch“ nachkorrigieren. Die Ermächtigungen zu solchen automatischen Nachführungen könnten in die Pläne der Raumplanung aufgenommen und von den Planungsdienststellen durchgeführt werden. Noch konsequenter in der Absicht, inhaltliche Redundanzen zu vermeiden, wäre die Löschung der konkretisierten Inhalte in den übergeordneten Plänen.

2.3 Maßstabsunabhängigkeit

Maßstabgebend für die Detailschärfe der Darstellung im System „Ein Raum – ein Plan“ sind die Flächennutzungspläne der Gemeinden mit den Vorgaben zur Darstellung nach der Baunutzungsverordnung. Auf der Gemeindeebene wird das Plangebiet im größten Maßstab flächendeckender Pläne – i.d.R. 1 : 10.000 – abgebildet. Die einzelnen Nutzungsarten sind mit

farbig ausgefüllten Flächen dargestellt. Sie werden durch Symbole für Punktinfrastrukturen ergänzt. Überlagernde Inhalte werden durch Randsignaturen dargestellt, so z.B. Kompensationsflächen nach der Eingriffsregelung, Überschwemmungsgebiete, Wasserschutzgebiete.

Die Aussagen der höherstufigen Pläne nähern sich diesem Maßstab so weit wie möglich an. Da sie in ihren gebietlichen Ausprägungen in der Raumordnung – als Vorrang- und Vorbehaltsgebiete - meist keine Nutzungskategorien im Sinne der Flächennutzungsplanung, sondern Nutzungsvoraussetzungen bzw. Nutzungsbedingungen darstellen, sind sie grafisch überlagerbar: Üblicherweise werden sie als Schraffuren oder Randsignaturen dargestellt.

Der Maßstab 1 : 10.000 ist dabei lediglich eine Orientierung. In geographischen Informationssystemen werden Koordinaten maßstabsfrei gespeichert, stets mit Bezug auf die genauest verfügbare Abbildung. Maßstäbe können bei der Betrachtung variabel gewählt werden. D.h. Überprüfungen von Verortungen im Detail aber auch Überblicksdarstellungen, die eine ganze Region auf Bildschirmgröße schrumpfen lassen, sind möglich. Zur Wahrung der Übersichtlichkeit können für diese Zoomvorgänge Regeln verwendet werden, nach denen zu detaillierte Informationen zum Zweck der besseren Erkennbarkeit grafisch aufgebläht (Trassen) oder ausgeblendet (Flächen) werden. Dieses Vorgehen entspräche in etwa den Regeln zur grafischen Verallgemeinerung, wie wir sie beim Übergang von der Grundkarte zur topografischen Karte und innerhalb des Systems der topografischen Karte hin zu kleineren Maßstäben kennen. Die Automatisierung dieses Generalisierungsvorgangs ist für die topografischen Karten bisher nicht gelungen. Das liegt an den hohen Anforderungen an Lesbarkeit und Ortstreue für diese Kartenwerke. Gestalterische Unvollkommenheiten können bei Planunterlagen hingenommen werden, zumal Lesbarkeitsprobleme aus Überdeckungen durch „Hineinzoomen“ jederzeit beseitigt werden können.

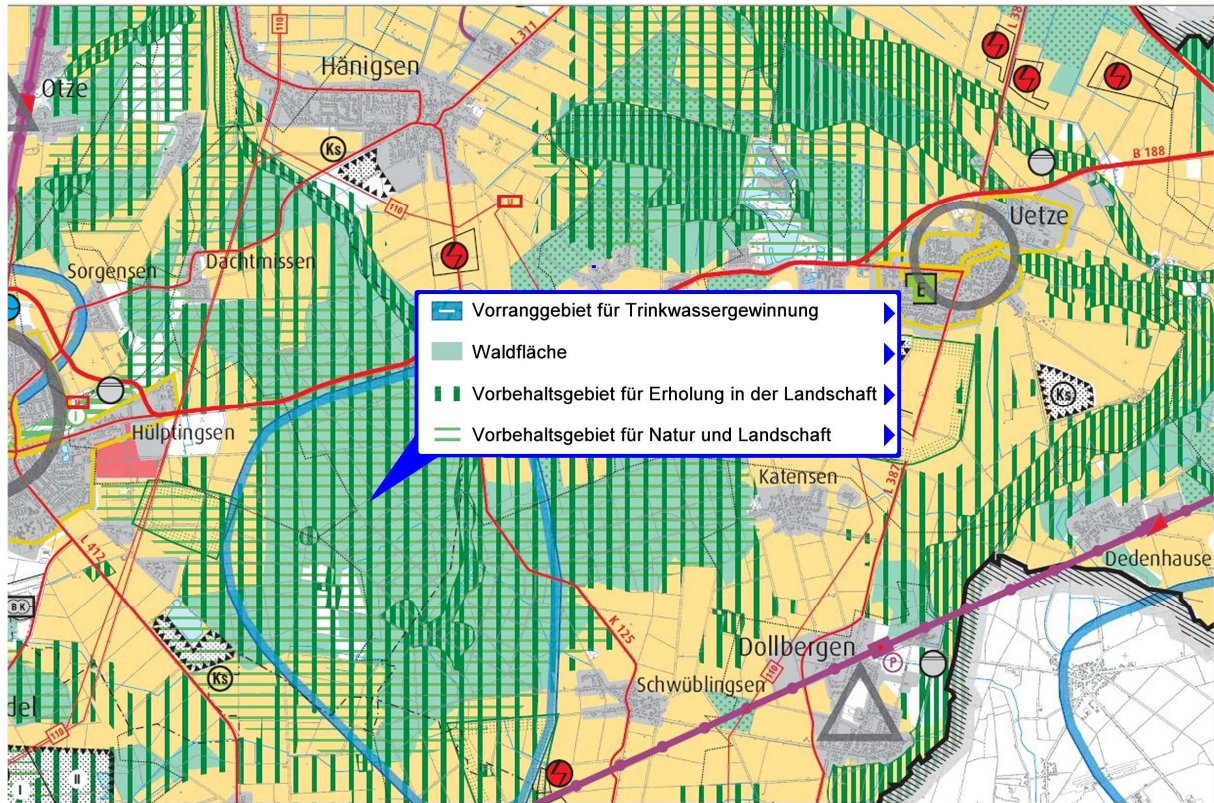
Der Einwand, dass Festlegungen im Maßstab des Landes oder der Region in jeweils eigenen Maßstäben (1:500.000 bzw. 1:50.000) zu treffen und damit die kartenbedingten Generalisierungen als Unschärfen hinzunehmen seien, es also beim Übergang in den Maßstab des Flächennutzungsplans (1:10.000) zwangsläufig zu Unschärfen und zu Konkretisierungsbedarf kommen müsse, erscheint nicht stichhaltig. Die Informationen zu den Planungsgegenständen, die in übergeordnete Pläne aufgenommen werden, liegen als Inputs im Erarbeitungsprozess in aller Regel grundstücksscharf vor, sie werden erst durch ihre Abbildung in den o.a. kleinen Maßstäben ungenau. Das Modell „ein Raum – ein Plan“ vermeidet diese Informationsverluste.

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

Ein Einwand betrifft die Frage, ob die Fülle der Planinhalte gemeinsam in Überlagerung so dargestellt werden kann, dass sie stets lesbar bleibt. Hier sind Zweifel berechtigt. Nicht jede Konzentration von sich überlagernden Nutzungsfestlegungen wird sich so darstellen lassen, dass sie unmittelbar und zweifelsfrei lesbar ist. Im Unterschied zu dieser Problematik bei der Plankarte in Papierform muss man jedoch berücksichtigen, dass sich die meisten Überlagerungen bei der digitalen Karte durch „Hineinzoomen“ optisch entzerren lassen. Eine weitere Lesehilfe bietet die Möglichkeit, einzelne oder mehrere Planinhalte temporär auszublenden. Dadurch können weniger leicht erkennbare Inhalte freigestellt werden.

Ein weiterer Vorteil ist dadurch gegeben, dass sich die gültigen Nutzungsfestlegungen für Flächen durch „Nadelstich“ oder „Stanzfunktion“ für jeden Punkt der Karte vollständig erschließen lassen. Abb. 8 zeigt, wie man sich das vorstellen kann. Durch Mausklick, vorzugsweise über die rechte Maustaste, kann für die mit dem Mauszeiger bezeichnete Stelle eine Liste geöffnet werden, die alle Informationen zeigt, die sich hier überlagern.

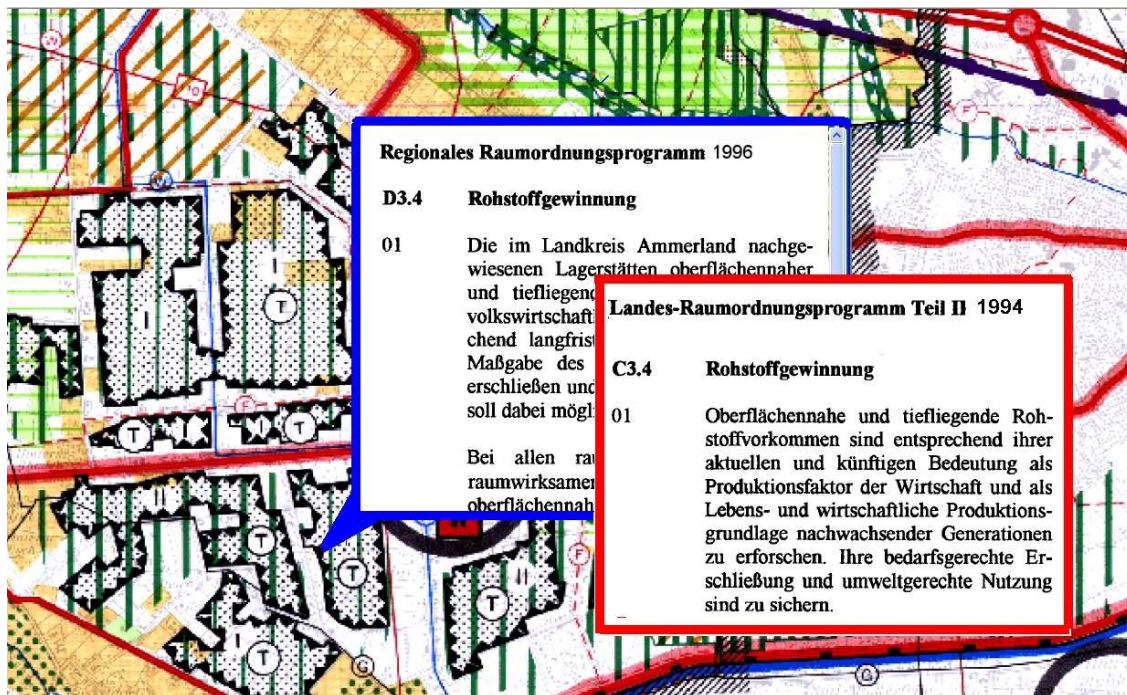
Abb. 8: Nadelstich bzw. Stanzfunktion zur Erschließung von Karteninhalt



Die Funktion „Nadelstich“ hat weiterhin den Vorteil, dass ein Übersehen von Flächeneigenschaften, das beim Betrachten von Situationen innerhalb größerer außen umrandeter Gebiete entstehen kann, vermieden wird. Solche Übersehensfehler ergeben sich insbesondere bei Überschwemmungsgebieten, Wasserschutzgebieten bzw. Vorranggebieten Trinkwasserschutz und Kompensationsräumen.

Zu den über die Funktion „Nadelstich“ gelisteten Nutzungen, denen ja Gebiete hinterlegt sind, können bei Bedarf weitere Informationen erschlossen werden. Neben der Angabe zur Gebietsgröße können die für das Gebiet geltenden textlichen Festsetzungen eingeblendet werden. Innerhalb der textlichen Festsetzungen kann deren Hierarchie über die Erläuterung zur Einzelfläche, zur Kategorie insgesamt und zu den Vorgaben dazu auf höheren Planungsebenen bis hin zu den Grundsätzen und Leitvorstellungen im Raumordnungsgesetz erschlossen werden. Abb. 9 gibt eine Vorstellung von diesen Möglichkeiten.

Abb. 9: Erschließung von zugehörigen Texten aus der Plankarte



Eine Präsentation im Nebeneinander von verschiedenen Planungsebenen in einem Dokument ist bei Plantexten nicht unüblich. Viele Landkreise in Niedersachsen bauen die Texte mit den Zielen und Grundsätzen zweispaltig auf, wobei in der linken Spalte der Text aus dem übergeordneten Landesprogramm zitiert wird. Zum Beleg dient Abb. 10. Diese Anordnung entspricht auf der Textebene bereits dem Konzept "Ein Raum – ein Plan".

Abb. 10: Parallele Darstellung von Texten aus LROP und RROP

Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Ammerland		1996	
C/D Ziele der Raumordnung			
(Landes-Raumordnungsprogramm Teil II)		Regionales Raumordnungsprogramm	
C3.4	Rohstoffgewinnung	D3.4	Rohstoffgewinnung
01	Oberflächennahe und tiefliegende Rohstoffvorkommen sind entsprechend ihrer aktuellen und künftigen Bedeutung als Produktionsfaktor der Wirtschaft und als Lebens- und wirtschaftliche Produktionsgrundlage nachwachsender Generationen zu erforschen. Ihre bedarfsgerechte Erschließung und umweltgerechte Nutzung sind zu sichern.	01	Die im Landkreis Ammerland nachgewiesenen Lagerstätten oberflächennaher und tiefliegender Rohstoffe sind ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung entsprechend langfristig zu sichern und nach Maßgabe des erkennbaren Bedarfs zu erschließen und zu gewinnen. Ein Abbau soll dabei möglichst bedarfsnah erfolgen. Bei allen raumbeanspruchenden und raumwirksamen Planungen ist auf die oberflächennahen und im tieferen Untergrund befindlichen oder vermuteten nutzbaren Lagerstätten regional bedeutsamer Rohstoffvorkommen in dem Maße Rücksicht zu nehmen, daß eine künftige Erschließung und Gewinnung gewährleistet bleibt. Maßnahmen zur Erkundung, Gewinnung, Lagerung und zum Transport tiefliegender Rohstoffe sind mit vorhandenen oberirdischen Raumanprüchen abzustimmen. Schon bei der Planung der geophysikalischen Untersuchungslinien zur Aufsuchung von Erdgas und Erdöl sollen insbesondere die Vorranggebiete der Raumordnung und die Empfindlichkeit von Landschaftsbereichen beachtet werden.

2.4 Vereinheitlichung und Vereinfachung der Plankategorien

Die Planinhalte werden ihrer Art nach zusammengeführt und vereinfacht. Die Kategorien des ROG für die Raumordnung und die Kategorien des BauGB für den Flächennutzungsplan können vereinheitlicht werden. Abb. 10 zeigt dazu einen Vorschlag. Die Gliederung ist nach der Wirksamkeit der Inhalte und ihrer Bedeutung für Entscheidungs- und Abwägungsprozesse ausgerichtet, also outputorientiert, und damit zugleich auf Verständlichkeit ausgerichtet.

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

Die „**Planinhalte**“ teilen sich in zwei Gruppen auf:

- **Nutzungsziele:** Hier werden diejenigen Nutzungen dargestellt, die im Hinblick auf den Umgang des Eigentümers/Nutzers mit der Fläche als die anzustrebende ausgeübte

Nutzung anzusehen sind. Sie können flächendeckend analog zur Nutzungsartendifferenzierung des § 5 BauGB gegliedert sein.

- **Nutzungsbedingungen:** Diese bestimmen notwendige Voraussetzungen bzw. Schranken dafür, wie die gemäß den Nutzungszielen zulässige Nutzung auszuüben ist. Hierzu gehören die Vorranggebiete der Raumordnung und die nachrichtlich dargestellten Ergebnisse von Fachplanungen mit Verordnungscharakter. Dabei könnte eine Automatik implementiert werden: Vorranggebiete, deren Zwecke durch Rechtsverordnung konkretisiert wurden, werden durch die in der jeweiligen Verordnung abgegrenzten Gebiete ohne weitere förmliche Befassung des Entscheidungsträgers ersetzt (s.o.).

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

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

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

Hierzu können als Vereinfachung auch die „Vorbehaltsgebiete“ nach § 7 (4) 2. ROG genommen werden. Diese stellen besondere, vom Entscheidungsträger ausgewählte Abwägungsinformationen für konkretere planerische Entscheidungen dar. Ob es neben den vorgenannten berücksichtigungspflichtigen Materialien noch der "Vorbehaltsgebiete" zur besonderen Berücksichtigung bedarf, stelle ich in Frage. Die Erfahrung mit Genehmigungsverfahren zeigt, dass Vorbehaltsgebiete vergleichsweise leicht "überwunden" werden können, wenn das politisch gewünscht wird. Berücksichtigt man, dass die Pflichten zur Berücksichtigung von Informationen in Abwägungsprozessen mit den Vorschriften zur Strategischen Umweltprüfung (SUP) und § 1a BauGB deutlich angereichert worden sind, dann ist die Gefahr gering, dass Belange, die in die Abwägung eingestellt werden müssen, ungeprüft auf der Strecke bleiben. Jedes verfügbare Untersuchungsergebnis, das ein Beteiligter in das Verfahren einbringt, muss letztlich zur Kenntnis genommen und in die Abwägung eingestellt werden. Zieht man darüber hinaus in Betracht, dass die Vorbehaltsgebiete in der Praxis weithin in Übernahmen aus den zuvor erwähnten Fachplänen bestehen, dann ist es – auch aus Gründen der Vereinfachung – nahe liegend, die Vorbehaltsgebiete als gesonderte Kategorie aufzugeben. Der Verweis des Gesetzgebers auf die Verpflichtung zur Berücksichtigung sämtlicher fachlicher raumqualifizierender Erkenntnisse – wie in § 1a BauGB – reicht m.E. als überprüfungsfähiger Auftrag aus. Dazu ergänze ich die Erfahrung, dass "Vorbehaltsgebiete" in der Beteiligung zum und in der Entscheidung über den Plan meist nur eine Nebenrolle spielen.

Die unter "abwägungsrelevant" genannten Inhalte müssen nicht integrierter Bestandteil des Pläneinformationssystems sein, das würde dessen Umfang möglicherweise sprengen. Sie sollen aber aus dem Pläneinformationssystem durch Verweis/Link erschlossen werden. Es liegt nahe, hierzu die Verweisstruktur des Umweltdatenkatalogs⁷ zu übernehmen.

- Eine letzte Gruppe enthält **Nutzungsoptionen**. Hierfür dürfen privilegierte Rechtspersonen⁸ Ansprüche an zukünftige Planinhalte anmelden, für die sie Berücksichtigung bzw. Umsetzung wünschen. Für die Aufnahme in die Gruppe der Nutzungsoptionen reicht – wie bei Wünschen üblich – die Mitteilung an die Stelle, die das Informationssystem führt. Wünsche determinieren keine Vorentscheidungen, sie haben die Funktionen, dass latente Raumansprüche bei allen Überlegungen zur Raumnutzung bekannt sind, und dies nicht erst bei der nächsten Gesamtfortschreibung des Plans, sondern unmittelbar nach deren Äußerung. Der Anspruchsteller könnte mit seinen Wünschen im Verfahren der Planfortschreibung informatorisch vorrangig berücksichtigt werden,⁹ zum Beispiel in Form einer Vorabbeteiligung. Mit der Möglichkeit, Wünsche an die Planfortschreibung jederzeit melden zu können, würde dem Entscheidungsträger ein ständig aktuelles Bild der Gesamtheit der Raumansprüche zugänglich sein. Die laufende Sammlung der Nutzungsoptionen kann das gesonderte Verfahren der „Bekanntgabe der allgemeinen Planungsabsichten“ nach § 8 des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes überflüssig machen. Dies Verfahren dient der Sammlung von Nutzungsoptionen vor Beginn des Planverfahrens in einem eigenen förmlichen Schritt. Hierfür bestünde keine Notwendigkeit mehr.

Für solche Nutzungen unter den Optionen, die sich aus übergeordneter Sicht gegenüber anderen Planungen präventiv durchsetzen sollen, könnte die entsprechende Option mit der Wirkung einer Veränderungssperre verbunden werden, hierfür wäre dann im Einzelfall ein Beschluss des politischen Entscheidungsträgers der zugeordneten Planungsebene erforderlich. Die Dauer der Veränderungssperre kann dem Gegenstand entsprechend ausgestaltet werden. Das Instrument ‚Veränderungssperre‘ erlebt derzeit eine Renaissance. Im Regierungsentwurf für das ROG findet sich der Vorschlag, die Möglichkeit der Befristung der raumordnerischen Veränderungssperre auf drei Jahre auszudehnen. Die Novellierung des BauGB von 2004 hat wesentliche Erleichterungen für den Einsatz von Veränderungssperren für die Gemeinde gebracht (vergl. KRAUTZBERGER/STÜER (2004), S.784). Insgesamt strebt das Raumplanungsrecht nach flexibleren Regulierungsmöglichkeiten im Umgang mit Nutzungsansprüchen. Dies steht im erfreulichen Gegensatz zu der Tendenz in der unmittelbaren Nachwendezeit, möglichst rasch zu abschließenden Entscheidungen zu kommen ("Beschleunigungsgesetze").

Mit der Gruppe ‚Nutzungsoptionen‘ kann die Übernahme von Ergebnissen der Fachplanungen in die Raumplanung vorbereitet und ihrem Konkretisierungsgrad entsprechend gesteuert werden. Das bedeutet: Zwischenergebnisse sich schrittweise konkretisierender Planungen werden im Plänesystem bereits sichtbar. Falls erforderlich, können auch Alternativen nebeneinander temporär von der Veränderungssperre profitieren, um den Klärungsprozess bis zur Auswahl der am besten geeigneten Alternative zu schützen.

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

Abb. 10 Pläneinformationssystem

	Gruppen der Inhalte	Zuordnung zum ROG	Zuordnung zum BauGB	Zuordnung zu sonstigen Quellen
(abgestimmte) Planinhalte	Nutzungs- Ziele	Vorrangstandorte und Vorranggebiete als Konkretisierungen der Ziele zur Raumstruktur nach § 7 (2) § 7 (3) Festlegungen Dritter § 7 (2) Kompensationsflächen	Flächenkategorien des § 5 (2) und im Siedlungsbereich Flächenkategorien der §§ 1 bis 11 der BauNVO § 5 (4) Planungen und sonstige Nutzungsregelungen § 1a (3) Kompensationsflächen	Ergebnisse von Planfeststellungen
	Nutzungs- Bedingungen	§ 7 (4) 1. Vorranggebiete	§ 5 (4) Planungen und sonstige Nutzungsregelungen	Gebietsbezogene Verordnungen nach Fachrecht - WSG-VO - NSG-VO - Überschwemm.-Geb. - Denkmalsbereiche
Planungs- informationen	abwägungs- relevante Informati- onen	§ 7 (4) 2. Vorbehaltsgebiete	§ 5 (3) Kennzeichnungen: Sicherungsmaßnahmen gegen Naturgewalten, - Bergbaugebiete, - belastete Gebiete für Bebauung	Ergebnisse von Vorverfahren zu Vorhaben: Ergebnisse von - Raumordnungsverfahren, - Linienbestimmungsverfahren, - Gutachten ¹⁰
		§ 7 (3) Festlegungen Dritter	§ 1a (2) umweltschützende Belange	unverbindliche Fachpläne - Lärminderungsplan - Landschaftsplan - Landschaftsrahmenpl. - Agrarstrukturelle Vorplanung - Forstlicher Rahmenplan - Bewirtschaftungspläne nach der WRRL - Abfallwirtschaftspläne
	Nutzungs- Optionen			alle Absichten , die aus der Sicht bestimmter Akteuren (insb. Fachplanungen) künftig Planinhalt sein sollen

2.5 Verstetigung der Raumplanung

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

Eine Verstetigung der Raumplanung böte die Möglichkeit, das **Raumordnungsverfahren** zu einem allgemeinen Verfahren für die inkrementelle Änderung von Raumordnungsplänen zu entwickeln. Damit ließe sich das derzeit bestehende Missverhältnis zwischen dem Aufwand für Sachverhaltsermittlung und Beteiligung auf der einen Seite und der Qualifizierung des Ergebnisses als eine lediglich unverbindliche Behördenentscheidung andererseits aufheben. Der hohe Aufwand für die Durchführung des Raumordnungsverfahrens sollte mit einem parlamentarischen Planänderungsbeschluss und der damit verbundenen Durchsetzungskraft honoriert werden.

Ob es mit den Möglichkeiten vereinfachter Teiländerungen – räumlich oder thematisch – überhaupt noch einen Bedarf an gesamtheitlicher Planfortschreibung geben wird, bezweifle ich. In Zeiten, in denen um eine Drosselung des Flächenverbrauchs gerungen wird¹¹, erscheint die Vorstellung, dass Pläne weiterhin von Grund auf neu konzipiert werden könnten, unrealistisch. Die Effekte der o.a. „Planbestätigung“ lassen die Spielräume für wesentliche Veränderungen im Gefüge der Nutzungen zurückgehen. Die Erfahrungen mit der Durchsetzbarkeit neuer struktureller Nutzungen wie Autobahnprojekte, Gewässervertiefungen oder Flughafenerweiterungen zeigen, dass in einem Gefüge räumlicher Knappheiten und hoher Ansprüche an konfliktarme Lösungsfindung die großen Würfe mit zu hohen politischen Kosten verbunden sind. Wesentliche Veränderungen im festgeschriebenen Nutzungsgefüge gelingen am ehesten noch aus einer konkreten Bedarfsargumentation am einzelnen Projekt. Die Diskussion um „Nachhaltigkeit“ zwingt zur Zurückhaltung gegenüber umfassenderen Neuinanspruchnahmen von Grund und Boden. Die wesentlichsten künftig notwendigen Veränderungen in der räumlichen Struktur dürften aus heutiger Sicht diejenigen sein, die auf Veränderungen in der Energieerzeugung und Energienutzung basieren.

3. Vorteile des Konzepts "ein Raum – ein Plan"

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

3.1 Kommunikation und Information über Planinhalte

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

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

3.2 Schließung der Außenbereichslücke

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

3.3 Plansynchronisation

Der Zeitpunkt für die Plananpassung liegt – in den meisten Fällen - im Ermessen der anpassungspflichtigen Körperschaft. So kann es vorkommen, dass über längere Zeiträume Ziele auf übergeordneten Planungsebenen verbindlich sind, die von den nachgeordneten Ebenen noch nicht übernommen wurden. Zum Teil wird die Umsetzung unerwünschter Vorgaben durch nachgeordnete Planungsebenen willentlich verzögert. Die damit verbundenen Informationslücken wären im Modell „Ein Raum – ein Plan“ nicht mehr möglich.

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

Worin liegen weitere Vorteile einer inhaltlichen Vereinfachung und Harmonisierung zwischen den Planwerken von Raumordnung und Bauleitplanung?

3.4 Verzicht auf unzweckmäßige Planinhalte

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

- Von den Kategorien des § 7 (4) ROG werden die „Eignungsgebiete“ für entbehrlich gehalten. Diese Gebietskategorie stellt aufgrund ihrer räumlichen Unschärfe und der

schwierigen Bedingungen ihrer Anwendung in der Praxis eine Verlegenheitslösung dar, die in dem hier postulierten durchgängig konkreten Plan keine Rechtfertigung mehr hat.

- Die Zwecke, die mit der Ausweisung von „Eignungsgebieten“ erfüllt werden sollen, nämlich Genehmigungsansprüche für „sperrige Nutzungen“ (WEYL), für die konkrete Standortvorschläge nicht konsensfähig sind, wenigstens auf bestimmte Areale zu reduzieren, ergeben sich aus der unglücklichen Konstruktion des § 35 (1) bis (3) des BauGB. Dieser Paragraph ist planungsfeindlich und nicht zukunftsfähig, weil er Genehmigungen auch dort legitimiert, wo nicht geplant, d.h. nicht vorausschauend nachgedacht und politisch verantwortet wurde. Das ist hinnehmbar, soweit es um Nutzungsdetails (Umnutzung, Erweiterung, untergeordnete Anlagenteile u.ä., – das Gebiet des Absatz 4 des § 35) geht, aber nicht, wenn darüber landschafts- und umweltbelastende Nutzungen am Plan vorbei in die Landschaft gebracht werden können. § 35 reduziert die Planungshoheit der Gemeinde im Außenbereich auf die Befugnisse von privilegierten Beteiligten im Genehmigungsverfahren.

Das BauGB repräsentiert hier bis heute das Planungsverständnis der 50er/60er Jahre: Der Außenbereich war damals funktional nicht durchdrungen. Die Regelung diente zum einen dazu, die Gemeinden von der Aufgabe einer umfassenden Planung zu entlasten, zum anderen bestand staatlicherseits kein Interesse daran, dass die Gemeinden eigene Nutzungsvorstellung für den Freiraum entwickelten, der auch als Dispositionsraum für staatliche Planungen, insbesondere für den Straßenbau, zur Verfügung stehen sollte. Das Instrument des Landschaftsplans, mit dem sich diese Sichtweise geändert hat, wurde erst 1976 in das BundesNaturschutzGesetz eingeführt. Zum Zeitpunkt der Einführung des BBauG konnte man offenbar nicht vorhersehen, wie stark sich Nutzungskonflikte im Freiraum zuspitzen können und wie endlich seine Belastbarkeit ist.

Für die Interpreten des Baugesetzbuches gilt weiterhin als Absicht des Gesetzgebers, dass der Außenbereich nur in Ausnahmefällen zur Verfügung stehen darf, wenn keine Möglichkeit zur Realisierung von Vorhaben im Innenbereich gegeben sind. Der Regierungsentwurf zum ROG 2008 betont den Vorrang der Innenentwicklung. Das BauGB ist „vom Grundsatz der Planmäßigkeit bestimmt. ... Die städtebauliche Leitvorstellung des Gesetzgebers für die Beurteilung der Zulässigkeit eines Vorhabens im Außenbereich ist vom Grundsatz geprägt, den Außenbereich von baulichen Anlagen freizuhalten, ...“ (BATTIS/KRAUTZBERGER/LÖHR, 1999, § 35, Rnr. 1) Und auch Experten des Fachrechts stützen diese Position: "Insbesondere soll der Außenbereich für die naturgegebene Bodennutzung und als Erholungslandschaft erhalten und vor wesensfremder Bebauung geschützt werden. ... Stärker denn je muss die Bauleitplanung zur Grundlage von Einzelentscheidungen (Genehmigungen) gemacht werden." (PÜTZ/BUCHHOLZ, 2003, S.33)

Tatsächlich konnten sich mit Bezug auf § 35 BauGB Nutzungsphänomene in massenhafter und landschaftsprägender Weise etablieren, die dem Gesetzgeber in den 50er Jahren nicht vorgeschwebt haben dürften. Allein das Phänomen der Windenergieanlagen hat dazu geführt, dass dazu heute i.d.R. Planungen der Gemeinden im Flächennutzungsplan vorliegen. Eine parallele steuernde Planung für Anlagen der Massentierhaltung konnte sich bisher nicht etablieren. Das liegt m.E. daran, dass die Windenergieanlagen vorwiegend mit dem Kapital Gebietsfremder errichtet worden sind, während die Anlagen der Massentierhaltung aus örtlichen

bäuerlichen Existenzen heraus auf eigenen Flächen entstanden sind. Die Gemeinderäte tun sich schwer, Planungen durchzusetzen, die die Standortdisposition von eigenen Landwirten einschränken.

Tatsächlich ist im Zusammenhang mit der Umstrukturierung des Energiesektors mit weiteren massenhaften Ansprüchen an die bauliche Nutzung des Außenbereichs zu rechnen. Neben Ergänzungsbedarf für Windkraftanlagen steht großer Flächenbedarf für Biogasanlagen und Anlagen der Photovoltaik an. Für Biogasanlagen existieren bisher keine planerischen Konzepte, sie werden derzeit weiterhin als Einzelanträge genehmigt.

Im System „Ein Raum – ein Plan“ sollte auf ungeplante Inanspruchnahmen des Außenbereichs verzichtet werden. Die Möglichkeit, die Inhalte der Regionalpläne und die der Landschaftsplanung synoptisch zusammenzuführen bietet eine gute Grundlage für Entscheidungen zur Steuerung der Ansprüche an den Außenbereich.

3.5 Transparenz von Verantwortung

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

3.6 Das Raumordnungskataster erübrigt sich

Die im System "ein Raum – ein Plan" enthaltenen Informationen umfassen alles, was bisher Inhalt der Raumordnungskataster in den Bundesländern ist. Dieses Instrument könnte also entfallen. Die laufenden Arbeiten in vielen Bundesländern, das Raumordnungskataster digital zu führen, wären nutzbar, den Übergang in das System „Ein Raum – ein Plan“ zu begünstigen. Die dabei produzierten Datenbestände können aufgrund der Akribie bei ihrer Erfassung vermutlich verlustfrei übernommen werden.

3.7 Anmerkung zu den übrigen Inhalten von Raumordnungsprogrammen

Die Ausführungen zum Zusammenspiel von Planinhalten über die Ebenen der Raumplanung hinweg beziehen sich auf flächenbeanspruchende Nutzung in Form konkretisierter Gebiete und Trassen. Programmaussagen zu Funktionsbestimmungen von Orten (Zentrale Orte und Gemeindefunktionen) sind nicht benannt worden. Diese können im Prinzip weiter Gegenstand der Programme der Raumordnung bleiben. Die mit ihnen verbundenen Handlungsfolgen sind jedoch so unscharf und so wenig strikt umsetzbar, dass ihnen lediglich orientierende, aber keine steuernde Funktion zukommt. Sie werden deshalb von den Anpassungsregeln zwischen den Planungsebenen nicht berührt.

4. Chancen für die Umsetzung

4.1 Stand der Technik

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

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

Parallel dazu forciert die EU die Verfügbarkeit von Daten, die bisher nur auf Papier vorliegen, in digitaler Form. Mit der Richtlinie INSPIRE (2007) verpflichtet sie die Mitgliedsstaaten, Geodaten mit Bezug zum Bereich Umweltschutz in digitaler Form in europaweit kompatibler Form zugänglich zu machen. Die Richtlinie ordnet an, dass die Mitgliedsstaaten die Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung ihrer Anforderungen bis zum 15.05.2009 beschließen. Die Umsetzung dieser Richtlinie kann sinnvollerweise nur durch einen Zugang zu raumbezogenen Daten über das Internet umgesetzt werden. Diese Aufgabe wird bisher durch die Landesvermessung als rein technisches Thema bewältigt und steht nicht in einem integrativen Zusammenhang mit Möglichkeiten der Neuordnung der Aufgabe Raumplanung.

Die technischen Voraussetzungen im Bereich GIS und IUK für die Umsetzung des Konzepts "ein Raum – ein Plan" sind soweit vorbereitet, dass das Konzept in die Praxis umgesetzt werden kann. Das schließt auch die Möglichkeit ein, dass die Daten zu den Plänen auf verschiedene Server – z.B. bei den verantwortlichen Planungsträgern – verteilt sind und nur bei Abfrage online zusammengeführt werden. Eine solche Datenhaltung wäre aufwändiger als bei Nutzung zentraler Server, sie ist aber technisch lösbar. Die Herrschaft über die „eigenen“ Daten auf eigenem Server wäre u.U. Voraussetzung dafür, dass die verschiedenen Planungsträger zu einer Mitwirkung in dem beschriebenen System bereit sind.

4.2 Rechtliche Voraussetzungen

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

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

o.a. Vorteile besteht, desto größer dürfte der Druck auf die Politik werden, in das System einzuspüren.

Die Bundesländer können für ihren eigenen Plan und für ihre Regionalpläne Vorgaben per Landesplanungsgesetz beschließen, die die Mitwirkung sicherstellen. Sollte darin ein Konflikt mit dem Bundesgesetz gesehen werden, wären die Länder nach Art. 72 (3) GG nunmehr frei, davon abzuweichen. Mit der Verfassungsreform I aus dem Jahr 2005 ist die Aufgabe der Rahmengesetzgebung des Art. 75 (alt) GG entfallen. Die Raumordnung ist jetzt Teil der „Konkurrierenden Gesetzgebung“ nach Art. 74 (1) Ziff. 31. des GG. Aber, was bedeutender ist, sie gehört jetzt nach Art. 72 (3) Ziff. 4. zur sog. „Abweichungsgesetzgebung“, d.h. die Länder dürfen auch dann abweichende Regelungen treffen, wenn der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Diese Einordnung der Aufgabe ‚Raumordnung‘ kann als leichtfertiges Zugeständnis gegenüber den Ländern in der Aushandlung der Kompetenzen gewertet werden. Der Gesetzentwurf zum ROG (Regierungsentwurf, 2008) hält demgegenüber strikt an den bisherigen Inhalten des ROG fest. Es handelt sich offenbar um den Schulterschluss von Fachbeamten, die Einschnitte oder neue Unübersichtlichkeit in ihrem Aufgabenbereich befürchten.

4.3 Voraussetzungen im Land Niedersachsen

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

- die Raumordnung dieses Landes hat die Steuerung über detailscharfe Vorranggebiete am frühesten aufgenommen und mit am weitesten vorangetrieben,

Nach der Einführung des Begriffs der Vorranggebiete im Bundesraumordnungsprogramm von 1975 kam es in Niedersachsen als erstem Bundesland zur durchgängigen Einführung dieses Instruments. Die Vorranggebiete betrafen anfänglich grundsätzlich Schutzfunktionen für den Freiraum. Grund für diese Orientierung war die konsequente Verdrängung der Raumordnung aus Steuerungsfunktionen für den Siedlungsbereich in der Folge politischer Zusagen an die Kommunen. Mit diesen Zusagen sollte deren Unmut über die Ergebnisse der Gemeindereform (1974) abgebaut werden. Die Beschäftigung mit Freiraumfunktionen konnte den Bedeutungsverlust der Raumordnung im Siedlungsbereich kompensieren. Einen besonderen Grund gab es zudem aus dem Interesse der Steine- und Erden-Industrie, Flächenvorsorge und Genehmigungssicherheit für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe zu erhalten. Wäre es hier nicht zu einem Regulierungsangebot durch die Raumordnung in der wirkungsvollen Form von Vorranggebieten gekommen, hätte sich voraussichtlich eine weitere Fachplanung über ein Rohstoffsicherungsgesetz etabliert.

- In Niedersachsen sind die Ziele der Raumordnung nicht flächendeckend, so gilt also im Ansatz bereits das Prinzip der räumlichen Teilverantwortung der Planungsebenen für den Planinhalt.

Im Unterschied zu anderen Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen verzichtet Niedersachsen auf eine flächendeckende Darstellung von Nutzungskategorien in den Regionalplänen. Dies hängt mit der vorgenannten Rücksicht auf die Planungshoheit der Gemeinden zusammen. Raumordnung soll nur dort Vorgaben machen, wo dies aus

übergeordneten Gründen erforderlich ist. Die Restflächen sollen ohne Vorgaben bleiben, damit die Gemeinden ihre Vorstellungen von ihrer räumlichen Entwicklung ungeschmälert durchsetzen können. Dort wo das Land eigene Interessen abschließend vertritt, verantwortet es diese durch flurstücksscharfe Darstellung (z.B. Hafenausbau).

- die Landesregierung zeigt besonderes Interesse an Rationalisierungseffekten im Aufgabenbereich Raumordnung.

Im Zuge der Verwaltungsreform des Kabinetts Wulff sind ab 2003 in Niedersachsen zahlreiche Organisationsänderungen in der Landesverwaltung umgesetzt worden, zu deren gravierendster die Abschaffung der Bezirksregierungen gehört. Zur Frage von Einsparungsmöglichkeiten im Personalbestand der Raumordnung wurde ein Gutachten in Auftrag gegeben (HESSE, 2006). Es zeigt als Ergebnis eines Ländervergleichs, dass die Dienststellen der Raumordnung in Niedersachsen angemessen ausgestattet sind. Dennoch besteht seitens der Landesregierung Interesse an weiterer „Verschlankung“ des Aufgabenbereichs. Das im Umfang wesentlich reduzierte LROP 2008 ist Ausdruck dafür.

- Die oberste Landesplanungsbehörde des Landes Niedersachsen hat ein Fachinformationssystem Raumordnung (FIS-RO) aufgebaut, mit dem der Zugang zu Raumordnungsplänen und den damit verknüpften Daten der Fachplanungsträger möglich werden soll.

Die Arbeiten daran sind fortgeschritten. Ergebnisse können bereits über die Homepage des Ministeriums abgerufen werden. Dieses Dienstleistungsverständnis gegenüber den Adressaten der Informationen und die praktizierte Kooperation mit den Dienststellen der Landesvermessung bieten gute Voraussetzungen für die Einführung der skizzierten inhaltlichen Neuverknüpfung von Raumplanungsergebnissen in einem GIS. Die Übernahme der Inhalte der Regionalpläne in das FIS-RO ist beabsichtigt.

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

5. Anmerkungen zur Aufgabe „Raumentwicklung“

Die hier geschilderten Reformvorschläge beziehen sich allein auf die Aufgabe der Herstellung der räumlichen Ordnung durch Raumordnung und Bauleitplanung. Zu den Aufgaben der Raumordnung gehört aber auch die „Raumentwicklung“. Sie wird von manchem Experten als die bedeutendere Aufgabe eingeschätzt.

Die Frage ist deshalb, ob die o.a. Vorschläge, wenn sie sich nur auf die Ordnungsaufgabe beziehen, eigenständig sinnvoll sind, oder ob man sie modifizieren müsste, wenn die Entwicklungsaufgabe einzubeziehen wäre.

Dazu werden folgende Einschätzungen vertreten:

- Die Ordnung des Raumes ist in dem Umfang ein Beitrag zur Raumentwicklung, wie auf die Zukunft bezogene Nutzungskonstellationen entwickelt und in ihren Flächenansprüchen gesichert werden. Dadurch entstehen die notwendigen

abgestimmten Flächenwidmungen, die durch konkrete Vorhaben im Sinne der Raumentwicklung genutzt werden können. Die Einführung der o.a. „Nutzungsoptionen“ in die Neuordnung der Planinhalte stellt eine verbesserte Möglichkeit zur – zumindest vorläufigen – Sicherung künftiger Ansprüche an den Raum dar. Insofern sind die o.a. Vorschläge eine Verbesserung gegenüber dem gegenwärtigen Zustand nicht nur unter Ordnungs- sondern auch unter Entwicklungsaspekt.

- Unter ‚Raumentwicklung‘ wird mit Bezug auf die Diskussion der „Entwicklungsplanung“ in den 1970er Jahren die Verknüpfung von Raum- und Finanzplanung verstanden, also die Ergänzung der raumbezogenen Ziele um die Mittel zu ihrer Verwirklichung. Dieser umfassende Anspruch konnte sich in der politischen Praxis nicht durchsetzen. Mit einem demgegenüber reduzierten Anspruch versteht man unter ‚Raumentwicklung‘ heute allgemeine Aktivitäten zur Findung von Maßnahmen, die zur Umsetzung regionaler Ziele – u.a. der Ziele der Raumplanung – beitragen können. Diese ‚Raumentwicklung‘ bindet sich in der Praxis nur mittelbar an die Ziele der raumordnenden Planung. Von den Maßnahmen, die den Raum zu entwickeln helfen, sind nur ein Teil ‚raumbedeutsam‘, d.h. beanspruchten Fläche oder wirken auf Flächen ein. Deshalb bedient sich die Raumentwicklung auch eigener Instrumente. Ihre Ergebnisse heißen deshalb nicht ‚Pläne‘ sondern ‚Konzepte‘.

Regionale Entwicklungskonzepte (REK) sind dabei die häufigste Form. Sie sind nach § 13 ROG der Sphäre der Raumordnung zuzuordnen. In der Entwicklung dieser Konzepte stellt sich die ehemals für die Raumordnung typische Vorfrage nach dem optimalen Bezugsraum mehr und mehr als sekundär heraus. Der Raumentwicklung dienen – entsprechend § 13 ROG – auch Organisationsformen wie „Städtenetze“, also Zusammenschlüsse ohne die Bedingung der Flächendeckung, oder – mit Bezug auf den Raumordnungspolitischen Handlungsrahmen der MKRO aus dem Jahr 1995 – „Metropolregionen“, bei denen darauf verzichtet wird, ihre Außengrenzen exakt und dauerhaft zu definieren. Hier hat sich die Überzeugung durchgesetzt, die einst Karl GANSER für die Organisation der ‚Internationalen Bauausstellung Emscher Park‘ gewählt hatte, das Prinzip „wer mitmacht, macht mit“. Offenbar beschweren die umständlichen initialen Klärungen zum Kreis der Zugehörigen die Motivation der „Willigen“ zur Zusammenarbeit eher, als dass sie – einmal abschließend geklärt – eine bessere Zusammenarbeit begünstigen. Regionale Entwicklungskonzepte heißen in kleinräumigerem auch „Raumordnerische Entwicklungskonzepte (ROEK)“ in Bayern. Dort stehen sie neben dem Instrument „Teilraumgutachten“, das der freiwilligen Abstimmung von problembezogenen Entwicklungsfragen in Teilräumen des Landes unterhalb der Ebene der Regionen der Regionalplanung dient.

Die Formen der problembezogenen Zusammenarbeit in der Regionalentwicklung können nach ihrer Methode unter dem Begriff „Regionalmanagement“ zusammengefasst werden.¹² Der Begriff "Management" indiziert freie Wahl der Mittel und Erfolgsorientierung. Hier geht es um die koordinierende Mobilisierung der Beiträge regionaler Akteure zu Zielen, über die zuvor in Konzepten Konsens hergestellt worden ist. Diese Formen treten zunehmend an die Stelle der Arbeit an den Regional- und Flächennutzungsplänen. Offenbar genießen freiwillige Formen der Zusammenarbeit wegen der Möglichkeiten zur freien Verfahrensgestaltung und zur Umgehung von Verbindlichkeit und Formfehlern seitens der Politik den Vorzug. Der Regierungsentwurf zum ROG vom Juli 2008 geht darauf ein und erweitert die Liste dieser Arbeitsformen unter § 13 „Raumordnerische Zusammenarbeit“. In Absatz (2) 2.

werden genannt: „Maßnahmen wie regionale Entwicklungskonzepte, regionale und interkommunale Netzwerke und Kooperationsstrukturen, regionale Foren und Aktionsprogramme zu aktuellen Handlungsanforderungen“.

Mit der Bezugnahme im Raumordnungsrecht reklamiert die Raumordnung ihre Zuständigkeit für die Organisation der Regionalentwicklung und die Hoheit über die Begriffe. Diese Zuordnung ist aber von den Gegenständen her nicht zwingend. Vereinbarungen zu Maßnahmen der Raumentwicklung zwischen regionalen Akteuren enthalten nur zum Teil Bezüge zu Planinhalten der Raumplanung. Oft geht es um gemeinsame Trägerschaften für Maßnahmen und Fragen der Außendarstellung oder Festivalisierung, die nicht Planinhalt sind. In dem Maße aber, in dem sich die Trägerschaften und Instrumente für die Regionalentwicklung von den Organisationsstrukturen der Raumplanung ablösen, lockert sich auch deren Einbindung in die Prozesse. Die Trennung von Raumnutzungsplanung und Raumentwicklung bestätigte für Niedersachsen Staatssekretär RIPKE in der Podiumsdiskussion des Kongresses zur Landesentwicklung 2006: "Für mich sind das zwei verschiedene Paar Schuhe" (Niedersächsisches Ministerium, 2007, S.33)

Vergleicht man Arbeitsmethoden und Arbeitsstile von Raumnutzungsplanung und Raumentwicklung, dann fällt auf, dass diese weitgehend voneinander getrennt sind, vergleichbar der physischen Trennung der Gehirnhälften. Ich habe meine Vermutungen über die unterschiedlichen Ausprägungen der Charakteristika der Sphären von Planung und Entwicklung über eine Reihe von Attributen in zugespitzter Form zusammengestellt (Abb. 11, PEITHMANN, 2002). Die Sphären sind so signifikant unterschiedlich und so wenig aufeinander angewiesen, dass man behaupten kann, dass die Neuorganisation der Raumnutzungsplanung die Möglichkeiten der Raumentwicklung nicht – auf jeden Fall nicht negativ – beeinflusst.

Diese Unterschiedlichkeiten anzuerkennen, böte sogar die Möglichkeit, die gemeinsame Ressortierung der Aufgaben zu überdenken. M.E. wäre eine ressourcenbewirtschaftende konkrete Steuerung der Flächennutzung als Aufgabe im Umweltministerium sinnvoll untergebracht. Berücksichtigt man die Diskussion um die Nachteile der unterstellten Parteilichkeit, die bei einer Ressortierung der Raumordnung in einem spartenbezogenen Fachministerium eintreten, dann böte sich sogar das Finanzministerium als Heimat für die Raumordnung an. In diesem Ressort geht es durchgängig um die Bewirtschaft knapper Ressourcen und die Lösung von Zuteilungsaufgaben. Nach Arbeitsstil und Gesinnung passt der die Raumnutzung steuernde Aufgabenteil der Raumordnung relativ gut in das Finanzressort. Anders gehört die Aufgabe der Raumentwicklung in ein Ressort, zu dessen Aufgaben die Mobilisierung von Entwicklungskräften in Form von Meinungen und finanziellen Ressourcen gehört. Das ist das Wirtschaftsministerium, nach Möglichkeit in enger Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftsministerium. Der jahrelange niedersächsische Disput zwischen dem Raumordnungsministerium und dem Wirtschaftsministerium um die Aufgabe der Regionalentwicklung könnte durch eine Entscheidung, die beiden Aufgabenteile der Raumordnung getrennt zu organisieren, aufgehoben werden.

Abb. 11: Parallelsystem von Ordnungs- und Entwicklungsplanung

(wie PEITHMANN (2002), verändert)

	Raumnutzungsplanung	Entwicklungsplanung
Gegenstände	Art und Intensität der <u>Flächennutzung</u>	Projekte zur <u>Raumentwicklung</u>
Vorgaben	Ziele der Raum <u>ordnung</u> (für die Umweltgüte- und Ressourcenplanung)	(wenige/aktuelle) Leitlinien Förderprogramme (EU, Bund, Bundesländer)
Planungsraum	Raumordnungsregionen	Flexible Koord.-Räume
Geschäftsstelle	Träger der Regionalplanung	Sonderverwaltung oder Verwaltung des federführenden Mitglieds
Entscheidungsträger	Delegiertenparlament Legitimation durch Proporz	Spitzenpersonal im Themenbereich, Kuratorium, Legitimation durch Funktion
Inhalte	Gebiete Belastungsparameter Funktionsparameter	Projekte/Standorte/Netze Förderkonditionen Wettbewerbsvorgaben
Maßstab	ohne = GIS	frei
Planungshorizont	unendlich	5 bis 10 Jahre
Verbindlichkeit	verbindlich, abschließend	unverbindlich, offen
Wirkung	beachten!	nach Möglichkeit umsetzen!
Arbeitsweise	Routine/Daueraufgabe Regulierung im Gegenstrom <i>Top = wie viel</i> <i>Bottom = wo</i>	(temp.) Sonderaufgabe Regionalmanagement Ideenbörse
Fortschreibung	periodisch	bei Bedarf
Philosophie	<i>"Kooperation im Schatten der Hierarchie"</i> (SCHARPF)	<i>"Kooperation im Lichte des Geldes"</i> (PEITHMANN)

Literatur:

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

BATTIS, U./KRAUTZBERGER, M./LÖHR, R.-P. (1999): Baugesetzbuch, Kommentar, 7. Auflage, München.

BUNZEL, A./MEYER, U. (1996): Die Flächennutzungsplanung. Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis, Berlin (Beiträge des difu zur Stadtforschung; 20).

ERNST, W./SUDEROW, W. (1976): Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, Rechtsgutachten für den Niedersächsischen Minister des Innern, Hannover.

FÜRST, D./PEITHMANN, O. (1999): Schlanker Regionalplan - ein neuer Weg?, Raumforschung und Raumordnung 57. Jg, Heft 6, S.377-385.

GDI-DE Arbeitskreis „XPlanung“: Modellprojekt „XPlanung“, Abschlussbericht vom 20.03.2007.

Gesetz zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes NRW vom 3. Mai 2005, GVBl. S. 430.

GREIVING, St. in Zusammenarbeit mit C.-H. David und H.-H. Blotevogel (2008): Evaluierung des Planungsinstrument Regionaler Flächennutzungsplan (RFNP) – durchgeführt am Vorentwurf des RFNP der Regionalen Planungsgemeinschaft „Städteregion Ruhr“ im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, Dortmund.

HESSE, J.-J. (2006): Verwaltungsmodernisierung im Bereich der Raumordnung und Landesentwicklung Vergleichsanalyse und Aufgabenkritik, Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin, 6. Februar 2006.

KLÄRLE, M. (2001): Prozessorientierung der kommunalen Flächennutzungsplanung mittels GIS-gestütztem Informationsmanagement, Dissertation, Vechta.

KRAUTZBERGER, M./STÜER, B (2004): Städtebaurecht 2004: Was hat sich geändert?, DVBl., 119. Jg., Heft 13, S.781-791.

LÖB, St. (2006): Problembezogenes Regionalmanagement, Dissertation, Dortmund.

Ministerkonferenz für Raumordnung: Raumordnungspolitische Handlungsrahmen, Beschluss der MKRO vom 8. März 1995, Hrsg.: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1995.

Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2007): Leitlinien der niedersächsischen Landesentwicklungspolitik 2006, am 23.11.2006 in Hannover, Hannover.

PEITHMANN, O. (2003): Mängel und Perspektiven der gesamträumlichen Planung: eine planerische Sicht, in: KÜHLING, W./HILDMANN, Ch. (Hrsg.): Der integrative Umweltplan, Dortmund.

PEITHMANN, O. (2000): Kritik am Planungssystem aus planerischer Sicht, in: FÜRST, Dietrich/MÜLLER, Bernhard (Hrsg.): Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft, Dresden (IÖR-Schriften; 33), S.31-43.

PEITHMANN, O. (1986): Krise der Regionalplanung, Ursachstruktur und Lösungsansätze, Dissertation, Dortmund 1986.

PÜTZ, M./BUCHHOLZ, K.-H. (2003): Anzeige- und Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, 7. Auflage, Berlin.

RICHTLINIE 2007/2/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE), vom 14. März 2007, Amtsblatt der Europäischen Union L 108/9 25.4.2007.

WEICK, Th. (2004): Der schlanke Regionalplan - ein Werkstattbericht aus der Region Westpfalz, in: Region Hannover (Hrsg.): Beiträge zur Regionalen Entwicklung, Heft Nr. 101, Hannover, S. 51-62.

¹ Dargestellt ist hier nur der Vergleich der Ebenen Land und Landreis. Die Flächennutzungspläne der Gemeinden wurden eingesehen, soweit sie von den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden konnten. Trotz umfangreicher Telefonate und Korrespondenz blieb die Mitwirkung der Gemeinden unbefriedigend. Eine technische Zusammenfassung der F-Plan-Unterlagen in den Maßstab der Abbildungen dieser Ausarbeitung scheiterte an der Verfügbarkeit von Mitteln im Rahmen der Eigenforschung.

² Begründung dazu im Materialienband zur Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2008 zu Ziffer 09, Satz 2:
„Die bereits festgesetzten Wasserschutzgebiete werden nicht mehr in der zeichnerischen Darstellung des Landes-Raumordnungsprogramms als Vorranggebiete Trinkwassergewinnung abgebildet, da mit der Festsetzung bereits ein sehr hohes Schutzniveau erreicht ist, das bei allen Planungen und Maßnahmen zu beachten und gemäß Sätze 3 und 4 in die Regionale Raumordnungsprogramme aufzunehmen ist.“

³ Die Begründung in der Obersten Landesplanungsbehörde zu diesem Vorgehen lautet: „Das LROP ist doch keine Wanderkarte“.

⁴ Ein hoher Aufwand entspricht der Erfahrung: In meiner einführenden Lehrveranstaltung zur Regionalplanung fordere ich die Studierenden auf, für ihre Wohnung einen „Plänezoom“ anzufertigen, d.h. die Studierenden sollen Bilder produzieren, - das ist bei allgemeiner Verfügbarkeit von Digitalkameras keine Zumutung mehr - , von ihrem Wohnstandort beginnend bei der Haustür, und sie sollen dann die Aussagen der zugehörigen Pläne der Raumplanung bis zur Ebene der Regionalplanung mit kleiner werdendem Maßstab erfassen. Die Plandarstellungen werden im gleichen Maßstab flankiert durch Satellitenbilder/Luftbilder aus Google-Maps. Zum Aufwand: Die Google-Maps sind im Handumdrehen fertig. Die Inhalte der Regionalpläne können, wenn denn klar ist, wer für die Regionalplanung zuständig ist – die Meisten wissen das am Anfang des Studiums nicht –, i.d.R. einfach beschafft werden: digital aus dem Internet oder durch Erwerb der gedruckten Fassung des Plans. Probleme bereiten meist die B-Pläne und der Flächennutzungsplan. Die Kenntnisse der Sachbearbeiter in den Gemeinden über die Existenz von B-Plänen sind häufig lückenhaft, die Planungsgeschichte ist bei älteren Plänen häufig unbekannt. Der Flächennutzungsplan ist häufig als ein zigfach geändertes Unikat vorhanden, von dem die Studierenden dann Abbildungen mit der Kamera anfertigen. Die Studierenden stellen ihren Plänezoom den anderen Teilnehmern der Lehrveranstaltung vor. Vielfach entsteht dadurch besonderes Interesse an den Planinhalten, regelmäßig ergeben sich „Aha-Effekte“ über die bisher unbekannten Festlegungen zum eigenen Wohnumfeld.

⁵ Befürwortende Darstellung in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL, 2000).

⁶ Eine umfassende Auseinandersetzung hierzu liefert KLÄRLE (2001).

⁷ „Der Umweltdatenkatalog (UDK) ist ein Informationssystem zum Nachweis von Umweltinformationen der öffentlichen Verwaltungen. ... (Metadaten-Informationssystem). ... Seit 1996 beruht die Weiterentwicklung und die Einführung des UDK auf einer zwischen dem BMU und derzeit fünfzehn Ländern geschlossenen Verwaltungsvereinbarung.“ (http://www.bmu.de/umweltinformation/der_umweltdatenkatalog/doc/2177.php, 28.08.2007)

⁸ Mit „privilegierte Rechtspersonen“ ist gemeint, dass die Formulierung von Nutzungsoptionen nicht jedermann offen stehen soll. Über den Kreis der Rechtspersonen wäre nachzudenken. Es bieten sich an: Staatliche Stellen, Kommunen, die Industrie- und Handelskammern, Gewerkschaften, Umweltverbände, Landschaftsverbände/Landschaften u.ä.

⁹ Die Aufgabe der Gruppe ‚Nutzungsoptionen‘ entspricht etwa der des „Planungsmelders“, der als Transparentfolie zum traditionellen Raumordnungskataster in Niedersachsen bei den Bezirksregierungen geführt wurde.

¹⁰ Bayern bezeichnet die Ergebnisse von Teilraumgutachten als "sonstige ermittelte Tatsachen".

¹¹ Die Diskussion um den Flächenverbrauch konzentriert sich im Nachhaltigkeitsrat der Bundesregierung, der Umweltindikatorenzene ("Footprint") und den Umweltverbänden.

¹² Klärungen der Definitionen und Beschreibungen der Arbeitsprozesse und ihrer Wirksamkeit liefert LOEB (2006).