

Akademie für Raumforschung und Landesplanung

ARBEITSMATERIAL DER ARL

Regionaler Flächennutzungsplan (RegFNP) im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Bisherige Erfahrungen bei der Aufstellung
und Hinweise zur künftigen Handhabung

Hans-Jörg Domhardt (Hrsg.)

Autorinnen und Autoren

zugleich Mitglieder der Arbeitsgruppe „Regionaler Flächennutzungsplanung“
der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland der ARL

Bloem, Gabriela, Dr.-Ing., Bauassessorin, Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, Abt. Planungsmanagement, Frankfurt a. M.

Domhardt, Hans-Jörg, Akad. Direktor, Dr.-Ing., Technische Universität Kaiserslautern, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung, Kaiserslautern, Mitglied der ARL (Leiter der Arbeitsgruppe)

Groß, Thomas, Prof. Dr., Johann Wolfgang Goethe-Universität, FB Rechtswissenschaft, Frankfurt a. M.

Hilligardt, Jan, Direktor, PD Dr.-Ing., Hessischer Landkreistag, Wiesbaden, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Krämer, Michael, Baudirektor, Dipl.-Ing., Regierungspräsidium Darmstadt, Abt. Regionalplanung, Bauwesen, Wirtschaft, Verkehr, Dez. Regionalversammlung, Regionalplan, Darmstadt

Kreisl, Peter, Dipl.-Ing., Bauassessor, HA Stadtentwicklungsgesellschaft mbH, Wiesbaden

Külzer, Stephanie, Dipl.-Ing., Fraport AG Flughafen Frankfurt Main, Unternehmensentwicklung – Konzernstrategie und Masterplanung (UEW-KM); Frankfurt a. M., Korrespondierendes Mitglied der ARL

Langhagen-Rohrbach, Christian, Dr., Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Ref. Verkehrspolitik/Logistik, Wiesbaden, Korrespondierendes Mitglied der ARL

Marsch, Mathias, Abteilungsleiter Flächennutzungsplanung, Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Orth, Martin, Ministerialrat, Dipl.-Ing., Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Abt. Landesplanung, Regionalentwicklung und Bodenmanagement, Ref. Raumordnung, Regionalplanung, Siedlungsstrukturrentwicklung, Wiesbaden

Scheck, Christoph, Dipl.-Ing., Regionalverband Mittlerer Oberrhein, Karlsruhe

Scheller, Jens Peter, Dipl.-Geogr., Freilichtmuseum Hessenpark GmbH, Neu-Anspach, Mitglied der ARL

Tiling, Heinrich von, Dipl.-Ing., Idstein

Die Beitragsentwürfe der Autorinnen und Autoren wurden in der Arbeitsgruppe wiederholt erörtert (interne Qualitätskontrolle). Das von der Arbeitsgruppe verabschiedete Manuskript wurde darüber hinaus der externen Qualitätskontrolle unterzogen (Begutachtung durch einen externen Experten) und nach Berücksichtigung der hierbei vorgebrachten Empfehlungen der Geschäftsstelle der ARL zur Drucklegung übergeben. Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge liegt allein bei den Autorinnen und Autoren.

Geschäftsstelle der ARL: WR II „Wirtschaft, Technik, Infrastruktur“

Leitung: Dr. Mareike Köller (E-Mail: koeller@ARL-net.de)

INHALT

1	Einleitung	1
2	Der Regionale Flächennutzungsplan (RegFNP) – ein neuer Plantyp im deutschen Planungssystem	3
2.1	Erste Überlegungen auf Bundesebene	3
2.2	Untersuchungsansatz der Arbeitsgruppe der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland	6
3	Regionale Zusammenarbeit in der Region Frankfurt/Rhein-Main	8
3.1	Organisation der Regionalplanung in Hessen	8
3.2	Die gesetzlichen Regelungen zum RegFNP in Hessen	10
3.3	Gesetzliche Regelungen der Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, insbesondere im Bereich Raumplanung	10
3.4	Aktuelle Organisation des RegFNP im Ballungsraum	14
3.5	Bisherige Verfahrensschritte und Stand des Verfahrens zur Aufstellung des RegFNP	15
4	Erste Erkenntnisse zur Regionalentwicklung im Ballungsraum mit dem RegFNP aus Sicht der Regionalplanung	16
4.1	Erfahrungen bei der Erarbeitung des RegFNP-Entwurfs	17
4.2	Anforderungen an die Integration des RegFNP in den Regionalplan Südhessen	27
4.3	Zusammenfassende Bewertung und Stärken-Schwächen-Profil des RegFNP	34
4.4	Zusammenfassung der Erkenntnisse und erste Handlungserfordernisse aus regionalplanerischer Sicht	37
5	Erste Erkenntnisse nach der Einleitung des Aufstellungsverfahrens des RegFNP aus der Sicht der kommunalen Bauleitplanung	39
5.1	Der Regionale Flächennutzungsplan als neuer Plantyp aus Sicht der kommunalen Bauleitplanung	39
5.2	Leitbildprozess als Grundlage für die Regionalentwicklung und den Regionalen Flächennutzungsplan	40
5.3	Der RegFNP: Möglicher Anlass für eine veränderte siedlungsstrukturelle Konzeption	41
5.4	Verbindliche Maßstabsvorgabe 1:50.000 – Rücknahme der Steuerungstiefe der vorbereitenden Bauleitplanung und Grenzen der Konfliktbewältigung	42
5.5	Drohender Funktionsverlust der vorbereitenden Bauleitplanung in Teilbereichen?	43
5.6	Neue Anforderungen durch EU-Umweltrichtlinien	44

Inhalt

5.7	Kommunikation, Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung	45
5.8	Fazit aus Sicht der Bauleitplanung	46
6	Chancen und Risiken des neuen Planungsinstrumentes RegFNP hinsichtlich der planungspraktischen Implementierung – Ergebnisse kommunaler Befragungen 2005 und 2008	47
6.1	Allgemeine Einschätzung des neuen Planungsinstrumentes	48
6.2	Leitbildentwicklung/-prozess, insbesondere die Bedeutung des Leitbild- prozesses für das Aufstellungsverfahren	52
6.3	Spezifische Aspekte des laufenden Aufstellungsverfahrens	55
6.4	Inhaltliche Struktur des neuen RegFNP	58
6.5	RegFNP und interkommunale Kooperation	61
6.6	Ausblick	63
6.7	Zusammenfassung	64
7	Bisherige Erkenntnisse zu den Fragestellungen in den einzelnen Themen- bereichen	65
7.1	Inhaltliche Struktur und Ausgestaltung des RegFNP im Ballungsraum Frankfurt/Main	66
7.2	Grundsätzliche Aspekte des Aufstellungsverfahrens	71
8	Möglichkeiten und Grenzen des neuen Planungsinstrumentes hinsichtlich der planungspraktischen Implementierung	75
8.1	Stärken und Chancen	76
8.2	Schwächen und Risiken	76
8.3	Umgang der Kommunen mit dem RegFNP	77
9	Anforderungen an die zukünftige Anwendung des neuen Planungs- instruments	78
Literatur		82
Anhang		83
Kurzfassung/Abstract		95

1 Einleitung

Mit dem ROG 1998 wurden die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, dass mit dem sogenannten Regionalen Flächennutzungsplan (RegFNP) ein völlig neuer Plantyp in das bundesdeutsche Planungssystem eingeführt worden ist, der u. a. das Ziel verfolgt, die Planungsebenen Regionalplanung und kommunale Flächennutzungsplanung zusammenzuführen. Hierdurch sollen eine Steigerung der Effektivität der Planung vor allem in Verdichtungsräumen und eine Modernisierung des Planungssystems erreicht werden.

Bislang liegen noch keine planungspraktischen Erfahrungen mit einem rechtsverbindlichen RegFNP vor. Es wurden wesentliche Fragen der inhaltlichen und verfahrensmäßigen Konzipierung eines solchen Plantyps in verschiedenen Arbeitskreisen, die sich aus Wissenschaftlern und Planungspraktikern zusammensetzten, erörtert und die Ergebnisse wurden in verschiedenen Publikationen dokumentiert.

Von daher wird dem RegFNP bei seiner erstmaligen planungspraktischen Implementierung im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main ein besonderes Interesse entgegengenbracht. Dies äußerte sich unter anderem darin, dass sich die LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland, in deren Gebiet die bundesweit erstmalige Einführung stattfindet, diesem Prozess besonders zuwandte.

Auf Initiative des damaligen ersten Beigeordneten des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main Jens Scheller beauftragte die LAG 2003 eine Arbeitsgruppe, diesen Prozess hinsichtlich verschiedener Themenfelder (Inhalte, Methodik, Verfahren) zu begleiten. Die Mitglieder dieser LAG-Arbeitsgruppe kamen aus verschiedenen Arbeitsbereichen, die vor allem die beiden beteiligten Planungsebenen, die in diesem RegFNP zusammengeführt werden, berücksichtigen.

So waren vor allem Fachleute beteiligt, die in der Bauleitplanung des Planungsverbandes tätig sind, sowie Fachleute der hessischen Landes- und Regionalplanung. Damit konnte gewährleistet werden, dass beide Planungsebenen, die zusammen an der Erarbeitung des RegFNP mitwirken, direkt ihre Erkenntnisse und Einschätzungen in die Arbeitsgruppe einspeisen konnten.

Darüber hinaus arbeiteten Fachleute aus der Wissenschaft und anderen Planungsbereichen mit, die sich bereits in der Vergangenheit intensiver mit der Thematik des RegFNP befasst haben.

Seit 2003 hat die eingesetzte Arbeitsgruppe den Prozess begleitet. Während dieser Zeit gab es viele Phasen, in denen es aufgrund des ablaufenden Erarbeitungsprozesses längere Unterbrechungen zwischen den Arbeitsgruppensitzungen gab. Insgesamt hat die Arbeitsgruppe fast sechs Jahre lang den Prozess begleitet. Dies ist an sich atypisch für eine LAG-Arbeitsgruppe, allerdings wegen der besonderen Thematik nicht ungewöhnlich.

Während dieser Zeit wurden in den Sitzungen verschiedene Fragestellungen zu einzelnen Themenbereichen intensiv diskutiert. Die Arbeitsgruppe erörterte dabei sowohl die aktuellen Planentwürfe selbst als auch aktuelle Fragen zur inhaltlichen Ausgestaltung des neuen Plantyps. Somit konnten immer aus der laufenden Arbeit heraus die relevanten Aspekte der Planinhalte und ihre kartografische Umsetzung untersucht werden.

Zudem konnten anhand der laufenden Verfahrensfortschritte immer wieder aktuelle Entwicklungen und Fachdiskussionen zur Aufstellung des RegFNP kritisch hinterfragt werden. Hierdurch gelang eine laufende und zeitnahe Rückkopplung zu den jeweiligen Arbeitsschritten in der Planungsverwaltung. Darüber hinaus wurde beschlossen, parallel

zu dem Verfahren eine Befragung der Gemeinden hinsichtlich ihrer Einschätzungen zum RegFNP durchzuführen. Diese wurde sowohl im Jahre 2005 als auch im Jahre 2008 vom Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung der TU Kaiserslautern durchgeführt und lieferte wichtige Ergebnisse für die weitere Diskussion in der Arbeitsgruppe.

Seit 2009 liegt der erste Entwurf des RegFNP für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main vor. Dieser Punkt stellt eine sachgerechte Zäsur dar, die Untersuchungen der Arbeitsgruppe abzuschließen und die bisherigen Ergebnisse zu dokumentieren. Somit sind im vorliegenden Bericht, bezogen auf den gesamten Aufstellungsprozess, Zwischenergebnisse festgehalten; abschließende Ergebnisse über den RegFNP lassen sich dagegen erst nach seiner Verbindlichkeit formulieren. Fundierte Einschätzungen zu seiner Wirksamkeit sind erst nach einem längeren Zeitraum nach Inkrafttreten festzustellen. Dies macht zudem deutlich, wie schwierig und komplex die Einführung des neuen Plantyps ist.

Der vorliegende Abschlussbericht stellt die Ergebnisse der mehrjährigen Begleitung des Prozesses in einem konsistenten Gesamttext dar. Es war dabei die Absicht der Arbeitsgruppe, nicht von einzelnen Mitgliedern fachspezifische Beiträge zu dieser Thematik erarbeiten zu lassen, sondern einen Gesamttext zu erstellen. Dieses arbeitsaufwendige Vorgehen macht deutlich, dass es innerhalb der Gruppe unterschiedliche Einschätzungen zum RegFNP gibt, die in dem Abschlussbericht entsprechend zu berücksichtigen waren.

Schlussendlich konnte ein gemeinsamer Text erarbeitet werden, der die wesentlichen planungsfachlichen Einschätzungen zusammenfasst und dabei dennoch die teilweise unterschiedlichen Beurteilungen in einzelnen Punkten mit berücksichtigte. Somit erfolgt keine abschließende Beurteilung des Plantyps RegFNP im Sinne einer mehr positiven oder mehr negativen Gesamtbewertung.

Der nachfolgende Bericht gliedert sich in insgesamt acht Kapitel

Nachdem im zweiten Kapitel eine fachliche Einführung zum neuen Plantyp des regionalen Flächennutzungsplans (RegFNP) und die zentralen Fragestellungen der Arbeitsgruppenarbeit thematisiert werden, erfolgt im dritten Kapitel eine knappe Darstellung der Organisation der regionalen Zusammenarbeit in der Region Frankfurt/Rhein-Main, um die Rahmenbedingungen für die Erstellung des RegFNP in diesem Raum darzustellen.

In den nachfolgenden Kapiteln vier und fünf wird der RegFNP aus zwei unterschiedlichen Sichtweisen dargestellt und diskutiert. Im vierten Kapitel werden aus regionalplanerischer Sicht die Erfahrungen bei der Erarbeitung des RegFNP-Entwurfs und die zukünftigen Anforderungen aufgearbeitet. Nach einer knappen Darstellung eines Stärken-Schwächen-Profils werden Handlungserfordernisse aus Sicht der Regionalplanung formuliert. Im fünften Kapitel werden die Erkenntnisse aus der Sicht der kommunalen Bauleitplanung erörtert und die vielfältigen spezifischen Fragestellungen diskutiert.

Im Kapitel sechs sind die Ergebnisse der Befragungen aller Kommunen des Planungsverbandes in den Jahren 2005 und 2008 vergleichend zusammengestellt. Hieraus lassen sich die Chancen und Risiken des neuen Planungsinstrumentes RegFNP hinsichtlich seiner planungspraktischen Implementierung ableiten. Neben dieser Einschätzung aus Sicht der betroffenen Kommunen im Planungsraum Frankfurt/Rhein-Main werden im anschließenden Kapitel sieben die Erkenntnisse zu den Fragestellungen hinsichtlich

der inhaltlichen Ausgestaltung und des Aufstellungsverfahrens des RegFNP im Ballungsraum Frankfurt/Main zusammengefasst.

Der Bericht wird einerseits mit einer Diskussion über die Möglichkeiten und Grenzen des neuen Planungsinstrumentes (Kapitel acht) und andererseits mit der Formulierung von Anforderungen an die zukünftige Anwendung des RegFNP (Kapitel neun) abgeschlossen. Hierbei werden insbesondere Aspekte der inhaltlichen Ausgestaltung und eines effektiven Aufstellungsverfahrens erörtert.

2 Der Regionale Flächennutzungsplan (RegFNP) – ein neuer Plantyp im deutschen Planungssystem

2.1 Erste Überlegungen auf Bundesebene

Im Vorfeld zur Novellierung des Raumordnungsgesetzes (ROG) im Rahmen des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 (BauROG) wurden vom Bundesgesetzgeber Ansätze zur Effektivierung der Raumplanung diskutiert. Diese zielen insbesondere darauf ab, die Herausforderungen zur Steuerung der räumlichen Entwicklung in Verdichtungsräumen besser zu bewältigen und eine verbesserte Berücksichtigung teilräumlicher Verflechtungen zu erlangen. Somit eröffneten sich mit der im ROG 1998 erstmalig aufgenommenen (optionalen) Möglichkeit der Zusammenführung von kommunaler Flächennutzungsplanung und Regionalplanung in ein Planwerk (§ 9 Abs. 6 ROG-1998 „Regionaler Flächennutzungsplan“) neue Chancen zur Modernisierung des deutschen Planungssystems.

Bereits im Vorfeld des neuen ROG wurden Überlegungen zur Entwicklung eines neuen Plantyps für die Aufgaben in Verdichtungsräumen angestellt. Im Auftrag des damals für Raumordnung zuständigen Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau wurde eine Untersuchung in Auftrag gegeben, die verschiedene Modelle diskutierte und einen neuen Plantyp vorschlug, der im Grundsatz den inhaltlichen Anforderungen eines Regionalen Flächennutzungsplans des späteren § 9 Abs. 6 ROG-1998 entsprach (Schmitz et al. 1998).

Die Möglichkeit einer „regionalen Flächennutzungsplanung“ war durch Überlegungen zur Reform des deutschen Planungssystems bestimmt, die vor allem auf folgenden Punkten basierte:

- Einsparung einer Planungsebene ohne den Gestaltungsanspruch der Raumplanung zu reduzieren,
- adäquate Antwort auf den Bedeutungsverlust der regionalen Ebene,
- das neue formelle Planwerk kann einerseits normativer Rahmen für interkommunale Abstimmungsprozesse und andererseits Basis für eine konsensorientierte Planungskultur in Verdichtungsräumen sein,
- verbesserte Abstimmung von kommunalen Planungsvorstellungen mit regionalen Erfordernissen (ARL 2000: 20).

Nachdem verschiedene Varianten der beabsichtigten Neuregelung im Gesetzgebungsprozess diskutiert worden waren (u. a. gegenseitige Ersetzung der beiden bestehenden Planwerke, Beschränkung auf bestimmte Raumtypen), hatte der § 9 Abs. 6 ROG-1998 schlussendlich folgenden Wortlaut:

„Erfolgt die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften, kann in verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen zugelassen werden, dass ein Plan zugleich die Funktion eines Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 des Baugesetzbuchs übernimmt, wenn er den auf Grund des Abschnitts 2 dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften und den Vorschriften des Baugesetzbuchs entspricht (regionaler Flächennutzungsplan). In den Plänen sind sowohl die Festlegungen im Sinne des § 7 Abs. 1 bis 4 als auch die Darstellungen im Sinne des § 5 des Baugesetzbuchs zu kennzeichnen. § 7 Abs. 1 Satz 2 ist hinsichtlich räumlicher Teilpläne nicht anzuwenden.“

§ 9 Abs. 6 ROG (i. d. F. vom 18. August 1997)

Neben den Hoffnungen, das deutsche Planungssystem mit diesem neuen Plantyp neu zu strukturieren und dabei eine Planungsebene einzusparen, wurde auch eine Vielzahl offener Fragen in organisatorischer und rechtlicher Hinsicht (Planungsträger, Verfahren, etc.) sowie inhaltlich-methodischer Hinsicht (Struktur, wesentliche Planelemente, Zusammenführung der Inhalte nach BauGB und ROG, etc.) aufgeworfen.

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) hatte wegen der grundsätzlichen Konsequenzen des neuen Plantyps Regionaler Flächennutzungsplan (RegFNP)¹ für das System der deutschen Raumplanung einen Arbeitskreis zur Klärung wichtiger Kernfragen in Bezug auf die Planungsstruktur, auf das Planungsverständnis und auf die Aufgabenabschichtung zwischen den raumplanerischen Ebenen eingerichtet. Dieser Arbeitskreis hat sich in den Jahren 1998 bis 2000 mit diesen Fragen auseinandergesetzt und seine Ergebnisse in einer Veröffentlichung der ARL zusammengefasst (ARL 2000).

Neben der grundsätzlichen Behandlung der zu erwartenden Konsequenzen aus der Einführung des neuen Plantyps in das deutsche Planungssystem diskutierte der Arbeitskreis im Schwerpunkt die Rechtsgrundlagen für den RegFNP sowie die Möglichkeiten der Umsetzung des § 9 Abs. 6 ROG-1998 einschließlich der möglichen Verfahren zur Aufstellung. Eine Behandlung der inhaltlich-methodischen Fragen des neuen Plantyps mündete in Vorschlägen zur Strukturierung und der Beschreibung wesentlicher möglicher Planelemente des RegFNP. Konkrete Vorschläge im Sinne einer „Musterlegende“ wurden noch nicht entwickelt.

Die Ergebnisse schlossen mit Empfehlungen zum RegFNP ab, in denen hinsichtlich der Möglichkeiten der Einführung des RegFNP verschiedene Wege aufgezeigt wurden:

- So wurde als beste Lösung die unmittelbare Anwendung der Gesetzesvorschrift auf eine vorhandene Planungsregion (sogenanntes *1:1:1-Modell*) angesehen, die aber aufgrund verschiedener Rahmenbedingungen (Planungsregionsgrößen, verfassungsrechtlich gebotene Mitwirkungsmöglichkeiten jeder Gemeinde) nur in wenigen Fällen realistisch erschien. In diesem Zusammenhang war der Arbeitskreis auch der Meinung, dass für einen solchen RegFNP ein Maßstab größer als 1:25.000 nicht zielführend sei.
- Als geeigneter Weg zur Einführung des RegFNP erarbeitete der Arbeitskreis das *Integrationsmodell*, das vorsieht, den RegFNP in den Regionalplan zu integrieren. Der RegFNP wird somit als Änderung des Regionalplanes behandelt und verab-

¹ Der ARL-Arbeitskreis hatte seinerzeit bewusst die Abkürzung „RFP“ verwendet. In der Arbeitsgruppe der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland findet die offizielle Abkürzung des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main „RegFNP“ Verwendung.

schiedet. Für den räumlichen Geltungsbereich des RegFNP wird – bildlich gesprochen – eine „Lupe“ aufgesetzt, durch die eine detailliertere und besser abgestimmte Planung erreicht werden kann.

Hinsichtlich des Verfahrensablaufes wurden Verbesserungen gesehen, die sich vor allem in den folgenden Aspekten zeigen:

- Die Vielzahl bislang gesondert aufgestellter Pläne wird in einem Planwerk vereinigt, dies führt zur Konzentration der Verfahren und Ergebnisse.
- Bebauungspläne sollen sich zukünftig direkt aus einem RegFNP ableiten lassen, Parallelverfahren wären nicht mehr erforderlich.
- Interkommunale Flächennutzungskonflikte sowie Konflikte zwischen örtlichen und regionalen Vorstellungen werden bereits innerhalb des Planungsverfahrens geklärt.
- Das vordergründig kompliziert erscheinende Modell ist bei einem direkten Vergleich mit dem derzeitigen Planungs- und Verfahrensaufwand deutlich einfacher (ARL 2000: 64).

Für die Landesgesetzgeber wurde zudem die Empfehlung ausgesprochen, im Zuge der geforderten Übernahme der Rahmenvorgaben des damaligen neuen ROG bis zum 31.12.2001 in das jeweilige Landesrecht entsprechende Regelungen aufzunehmen, welche die Möglichkeit für interessierte Regionen eröffnen, einen RegFNP auf Antrag und mit Zustimmung des Landes einzuführen (Experimentierklausel).

Während des Zeitraumes des Arbeitskreises gab es bis auf wenige erste Überlegungen zur Einführung eines RegFNP noch keinen konkreten Anwendungsfall. Damit war auch die detaillierte Auseinandersetzung z. B. mit der inhaltlichen Ausgestaltung des neuen Plantyps nur auf grundsätzliche Strukturierungsüberlegungen beschränkt. Ähnliches galt für die konkrete Auseinandersetzung mit der Praktikabilität des Aufstellungsverfahrens.

Es war allerdings schon während der Beratungen des Arbeitskreises abzusehen, dass es in Hessen konkrete Bestrebungen gibt, den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main als künftige Nachfolgeinstitution des Umlandverbandes Frankfurt mit der erstmaligen Aufstellung eines RegFNP in Deutschland zu beauftragen. Eine entsprechende Anwendungsstudie von Schmidt-Eichstaedt (BBR 2002), die sich teilweise auf Erkenntnisse des ARL-Arbeitskreises „Regionaler Flächennutzungsplan“ stützte, gab entscheidende Hinweise und Hilfestellungen für die Einführung dieses neuen Plantyps im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main.

Derzeitig ist nur aus Nordrhein-Westfalen bekannt, dass nach einer entsprechenden Änderung des Landesplanungsgesetzes auch konkrete Absichten bestehen, einen RegFNP für eine Reihe von räumlich aneinandergrenzenden Ruhrgebietsstädten einzuführen. Wie allerdings aus den Formulierungen des entsprechenden § 25 des LPlG NW abzuleiten ist, bleiben die Mitwirkungsmöglichkeiten der für die Gebietsentwicklungsplanung zuständigen Träger der Regionalplanung (Regionalräte) und der operativen Einheiten der Bezirksregierungen (Abteilung 6) bei der Aufstellung von RegFNP sehr begrenzt. Darin scheint ein wesentlicher Unterschied zu dem Ansatz in Hessen zu bestehen.

Eine vergleichende Auseinandersetzung mit dem nordrhein-westfälischen Ansatz wurde von der Arbeitsgruppe nicht durchgeführt.

2.2 Untersuchungsansatz der Arbeitsgruppe der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland

Aufgrund der bisher einmaligen Aufstellung eines RegFNP nach § 9 Abs. 6 ROG-1998 bestand die Möglichkeit, diesen Planungsprozess eines neuen Plantyps im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main vonseiten der ARL kritisch zu begleiten und im laufenden Verfahren Erkenntnisse zu gewinnen sowie begrenzt auch Hinweise und Vorschläge in den laufenden Planungsprozess einzubringen. Diese Überlegungen seitens des damaligen Ersten Beigeordneten des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main Jens Scheller wurden von der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland aufgegriffen und führten zu der Einsetzung einer Arbeitsgruppe Anfang 2003.

Nach der Berufung der ARL-Arbeitsgruppe „Regionale Flächennutzungsplanung im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main“ zu Beginn des Jahres 2003 fand die konstituierende Sitzung am 25.02.2003 im Gebäude des Planungsverbandes Frankfurt/Rhein-Main in Frankfurt statt. Bei den ersten Sitzungen standen vor allem die Orientierung an zentralen Fragestellungen hinsichtlich der Zielsetzung, der inhaltlichen Ausgestaltung, sowie mit der Umsetzung eines RegFNP allgemein sowie hieraus abgeleitet die Konsequenzen für die konkrete Aufstellung im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main im Mittelpunkt der Diskussion.

Es herrschte zudem Einigkeit unter den Arbeitsgruppenmitgliedern, dass es bei der Auseinandersetzung mit dieser Thematik keine „Denkblockaden“ geben sollte; die inhaltliche Beschäftigung mit Einzelaspekten wird in der Regel auch zu weiterführenden Themenfeldern und damit verbundenen Fragestellungen führen. In diesem Zusammenhang wurde auch immer wieder deutlich, dass auch rechtspolitische Rahmenbedingungen nicht unumstößlich sind, zumal der § 9 Abs. 6 ROG-1998 relativ enge Grenzen setzt und sich in diesem Bereich evtl. ein Novellierungsbedarf zeigen kann. Bei der Auseinandersetzung mit dem RegFNP im Ballungsraum sollte dabei immer mit überprüft werden, was an Rahmenbedingungen und Vorgaben erfüllt sein muss, damit das neue Planwerk „funktioniert“ bzw. handhabbar ist.

Hinsichtlich des Ergebnisses der Arbeitsgruppe bestand Konsens dahin gehend, dass in erster Linie Hinweise und Empfehlungen für die Planungspraxis erarbeitet werden sollen.

Die Arbeitsgruppe sah es als notwendig an, eine entsprechende Strukturierung der Arbeit auf bestimmte Schwerpunkte vorzunehmen. Deshalb konzentrierte sich die Arbeit auf die inhaltlich-fachlichen Aspekte des Planwerkes, ohne dass andere Themenfelder ausgeklammert wurden. Denn spezifische Verfahrensfragen und die Steuerungswirkungen der Regionalen Flächennutzungsplanung können sachgerecht erst in späteren Phasen der Planaufstellung bzw. nach Inkrafttreten des RegFNP erfasst und abschließend bewertet werden.

Folgende drei Themenfelder mit den jeweiligen Fragestellungen wurden als Schwerpunkte der Arbeitsgruppe beschlossen:

A Inhaltliche Struktur und Ausgestaltung des RegFNP im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Im Rahmen des zeitlich vorausgehenden ARL-Arbeitskreises „Regionaler Flächennutzungsplan“ wurden bereits erste Überlegungen zur inhaltlich-methodischen Ausgestaltung dieses neuen Plantyps erörtert. Diese blieben aber noch relativ allgemein und beschränkten sich auf Hinweise zur inhaltlichen Struktur (Siedlungsstrukturen, Siedlungsflächen, Freiraumfunktionen und technische Infrastrukturen) und auf Vorschläge für

zentrale Planelemente des RegFNP. Ebenso wurden nur knappe Anforderungen an die zeichnerischen Darstellungen formuliert.

Von daher wandte sich die Arbeitsgruppe verstärkt den folgenden Fragenkomplexen zu:

- Welche inhaltliche Struktur ist für den RegFNP im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main sachgerecht?
- Welche zentralen Planelemente sollten im RegFNP für den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main zur Anwendung kommen?
- Genügt die vorgesehene Darstellungsdichte (Legende), um die gewünschten und notwendigen Festlegungen und Darstellungen zum Ausdruck zu bringen?
- Welche Änderungen oder Ergänzungen wären sinnvoll bzw. auf welche Festlegungen und Darstellungen kann zugunsten eines schlanken (strategischen) Plans verzichtet werden?
- Genügt der gesetzlich vorgegebene Maßstab (1:50.000), um die gewünschten Festlegungen und Darstellungen rmlich hinreichend konkret zu treffen und die Ableitbarkeit für die verbindliche Bauleitplanung zu sichern?
- Welche inhaltlichen Anforderungen ergeben sich aus der Integration des RegFNP in den Regionalplan Südhessen?

B Grundsätzliche Aspekte des Aufstellungsverfahrens

Das Verfahren zur Aufstellung des RegFNP und seine Integration in die bestehenden Planungsstrukturen wirken bei erster Betrachtung sehr komplex. Es war deshalb wichtig, sich auch mit Verfahrensfragen auseinanderzusetzen.

Vor allem folgende Fragestellungen waren dabei von Interesse:

- Welche Probleme sind im Aufstellungsverfahren besonders schwerwiegend?
- Zeigen sich die Probleme eher in inhaltlicher oder eher in verfahrenstechnischer Hinsicht?
- In welchen Bereichen lassen sich die geplanten Verfahrensablaufe effektiver gestalten?
- Wie funktioniert die Zusammenarbeit zwischen der Regionalversammlung Südhessen, der Verbandskammer des Planungsverbandes und den kommunalen Parlamenten sowie deren Verwaltungen?
- Wie kann eine kooperative Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Bürger/-innen, Planungsverband und Regionalplanung entwickelt und nachhaltig aufrechterhalten werden?

C Funktion und Ausgestaltung eines Leitbildes im RegFNP für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Die Entwicklung eines abgestimmten Leitbildes für die rmliche Entwicklung der Planungsregion Südhessen bzw. konkret des Ballungsraumes Frankfurt/Rhein-Main stellte die Planungsakteure vor eine schwierige Aufgabe. Durch das Leitbild sollte eine mit allen Akteuren abgestimmte Orientierung für die zukünftige Aufgabenwahrnehmung entwickelt werden.

Auch Überlegungen, welche Funktion ein Leitbild im neuen Plantyp haben kann und wie dieses auszustalten ist, wurden von der Arbeitsgruppe aufgegriffen. In diesem Zusammenhang standen folgende Fragestellungen im Mittelpunkt:

- Wie ist ein Leitbild im RegFNP zu definieren?
- Welche Anforderungen sind zu erfüllen, um ein gemeinsames, breit abgestimmtes Leitbild für die Entwicklung der Region Südhessen und für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main zu erarbeiten?
- Wie kann ein Leitbild ausgestaltet werden, das sowohl eine ausreichende Steuerungsfunktion als auch eine hinreichende Flexibilität besitzt, um einem langfristigen Entwicklungsprozess Rechnung zu tragen?
- Wie können die politisch-programmatischen Aussagen des Leitbildes in Grundsätze und Ziele der Raumordnung für den RegFNP bzw. Regionalplan Südhessen umgesetzt werden?
- Kann mit der Erarbeitung eines solchen Leitbildes für den RegFNP ein Beitrag zur Identitätsbildung im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main und in der Region Südhessen geleistet werden?

3 Regionale Zusammenarbeit in der Region Frankfurt/Rhein-Main

3.1 Organisation der Regionalplanung in Hessen

Die Regelungen zur Regionalplanung in Hessen finden sich im Hessischen Landesplanungsgesetz (HLPG) (Hermes 2008). Die Entscheidungen über die Regionalpläne sind Regionalversammlungen übertragen, die sich aus Vertretern der kommunalen Ebene zusammensetzen (§§ 22 und 23 HLPG). Diese bedienen sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben der oberen Landesplanungsbehörden – den Regierungspräsidien – als Geschäftsstellen. Hessen ist hierbei unterteilt in die Planungsregionen Nord-, Mittel- und Südhessen, die mit den Regierungsbezirken Kassel, Gießen und Darmstadt räumlich deckungsgleich sind.²

Die Regionalpläne stellen nach dem § 9 HLPG die Festlegungen der Raumordnung für die Entwicklung der Planungsregionen unter Beachtung der Vorgaben des Landesentwicklungsplanes dar. Sie orientieren sich hierbei an den Entwicklungstendenzen, wie sie für die jeweils kommenden zehn Jahre erwartet werden.³ Die Tabelle 1 gibt einen zusammenfassenden Überblick über die wesentlichen Merkmale der Regionalplanung in Hessen.

² Bis zur Novellierung des Landesplanungsgesetzes im Jahr 1980 oblag die Regionalplanung als Pflichtaufgabe sechs regionalen Planungsgemeinschaften mit eigenen Geschäftsstellen (Nordhessen, Mittelhessen, Osthessen, Rhein-Main-Taunus, Untermain und Starkenburg). Mitglieder der Planungsgemeinschaften waren die kreisfreien Städte und Landkreise, die ganz oder teilweise zum Gebiet einer Planungsregion zählten. Die seit 1970 bestehende Landesplanung wurde mit ihrer Neuorganisation in die heutige Organisationsform der Regionalplanung überführt und die Regionalplanung den drei Regierungsbezirken zugeordnet.

³ Konkret haben die Regionalpläne nach § 9 IV HLPG die auf die Region bezogenen Ziele des Landesentwicklungsplanes und insbesondere folgende weitere Festlegungen, soweit diese von überörtlicher Bedeutung sind, zu enthalten: Grundzentren, Siedlungsstruktur einschließlich der Wohnsiedlungs- und Gewerbegebiete sowie Gebiete zur Befriedigung zusätzlichen Flächenbedarfs für diese Zwecke, Trassen und Standorte für überörtliche Verkehrseröffnung und Ver- und Entsorgungsanlagen, Gebiete für die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege, Waldgebiete sowie Flächen für die Waldmehrung, Gebiete für die landwirtschaftliche Bodennutzung, regionale Grünzüge, Gebiete für den Klimaschutz und den Hochwasserschutz, Gebiete für die Sicherung oder Gewinnung von Rohstoffvorkommen sowie Anlagen der Denkmalpflege.

Tab. 1: Organisation der Regionalplanung in Hessen

Rechtsgrundlage	Hessisches Landesplanungsgesetz (HPLG) vom 6. September 2002, zuletzt geändert am 12. Dezember 2007 ⁴
Planungsregionen	<ul style="list-style-type: none"> • Nordhessen (Regierungsbezirk Kassel) • Mittelhessen (Regierungsbezirk Gießen) • Südhessen (Regierungsbezirk Darmstadt)
Geschäftsstellen	Geschäftsführung für die Regionalversammlungen durch die Regierungspräsidien Kassel, Gießen und Darmstadt als obere Landesplanungsbehörden
Träger der Regionalplanung	<p>Regionalversammlungen; diese beschließen über</p> <ul style="list-style-type: none"> • die Aufstellung, Änderung, Anhörung und Offenlegung sowie die Vorlage des Regionalplans an die oberste Landesplanungsbehörde • die Abweichungen vom Regionalplan und Stellungnahmen zur Abweichung vom Landesentwicklungsplan • Stellungnahmen zu Untersagungen raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen • Stellungnahmen zu Raumordnungsverfahren • Stellungnahmen zum Landesentwicklungsplan • Stellungnahmen zu raumbedeutsamen Fachplanungen • Stellungnahmen zu sonst. Fragen der Raumordnung in der Region
Rolle der Kommunen	<p>Mitglieder und stellvertretende Mitglieder der Regionalversammlungen werden von den Vertretungskörperschaften der Landkreise, der kreisfreien Städte, der kreisangehörigen Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern, des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main und des Zweckverbandes Raum Kassel gewählt.</p> <p>Die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern sowie die Landräte haben das Recht, auch wenn sie nicht Mitglied der Regionalversammlung sind, an deren Sitzungen mit beratender Stimme teilzunehmen.</p>
Fläche/ Einwohner	<p>Planungsregion Nordhessen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 8.289 km² / ca. 1.232.000 Einwohner (zum 31.12.2008) • 6 Landkreise / 1 kreisfreie Stadt <p>Planungsregion Mittelhessen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 5.381 km² / ca. 1.049.000 Einwohner (zum 31.12.2008) • 5 Landkreise <p>Planungsregion Südhessen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 7.445 km² / ca. 3.785.000 Einwohner (zum 31.12.2008) • 10 Landkreise / 4 kreisfreie Städte
Finanzierung	Das Land stellt den Regionalversammlungen Mittel zur Durchführung ihrer Aufgaben zur Verfügung; diese werden von der oberen Landesplanungsbehörde bewirtschaftet.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Hilligardt (2005): 127 f.

⁴ Noch ohne Berücksichtigung des neuen Raumordnungsgesetzes vom 22. Dezember 2008.

3.2 Die gesetzlichen Regelungen zum RegFNP in Hessen

Das überarbeitete Raumordnungsgesetz von 1998 (ROG-1998) ermöglicht in § 9 Abs. 6 (heute § 8 Abs. 4 ROG-2008) erstmals, dass ein Plan zugleich die Funktion eines Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans übernimmt. Ziel des Plantyps „Regionaler Flächennutzungsplan“ ist es, die Aufgaben der Raumplanung in den Verdichtungsräumen effektiver zu erfüllen, das Planungssystem einfacher und durchsichtiger zu machen und die Zahl der Planungsinstanzen auf das notwendige Maß zu verringern (Schmitz et al. 1998).

Damit dieser neue Plantyp zum Einsatz kommen konnte, mussten vier Voraussetzungen erfüllt sein:

- Zulässig war dieses neue Instrument nach § 9 Abs. 6 ROG-1998 erstens nur in verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen (inzwischen aufgehoben). Für überwiegend ländlich geprägte Regionen war es folglich nicht vorgesehen.
- Zweitens musste die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften erfolgen (besteht nach § 8 Abs. 4 ROG-2008 noch).
- Drittens musste der Plan sowohl den Vorschriften über die Regionalplanung als auch den Vorschriften des Baugesetzbuchs (BauGB) entsprechen. Insbesondere mussten die notwendigen Planzeichen beider Planarten enthalten sein (besteht noch).
- Viertens bestand das Verbot, den RegFNP nur für Teilregionen vorzusehen (inzwischen aufgehoben).

Als erstes Bundesland hat Hessen von dieser rahmenrechtlichen Ermächtigung Gebrauch gemacht und in § 13 Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG) im Jahr 2002 den regionalen Flächennutzungsplan für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main eingeführt (Groß 2007: 130 ff.). Mittlerweile haben auch einige andere Bundesländer die Möglichkeit des regionalen Flächennutzungsplanes eingeführt, zum Teil fehlen aber noch die Ausführungsvorschriften, sodass es bisher keine weiteren Praxisbeispiele gibt.

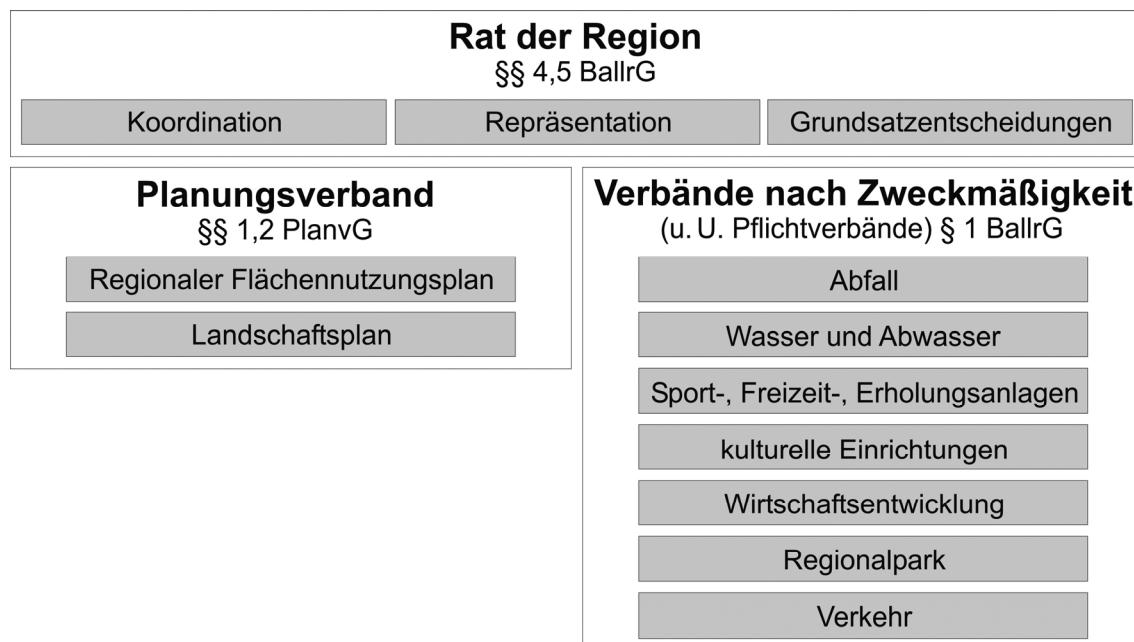
3.3 Gesetzliche Regelungen der Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, insbesondere im Bereich Raumplanung

Wie in den anderen deutschen Agglomerationsräumen wird in der Region Frankfurt/Rhein-Main seit vielen Jahren verstärkt die Notwendigkeit zur regionalen Zusammenarbeit gesehen. So lassen sich für diesen polyzentrischen Agglomerationsraum allein zwischen 1991 und 2000 über 40 Reformvorschläge dokumentieren (Scheller 1998). Allen gemeinsam ist das Ziel, durch Regionalisierungsprozesse der zunehmenden internationalen Standortkonkurrenz zu begegnen, Disparitäten zwischen Kernstädten und dem Umland abzubauen sowie der regionalen Ausrichtung der Lebenswelten Rechnung zu tragen.⁵

⁵ Zur Entwicklung der regionalen Zusammenarbeit in der Region Frankfurt/Rhein-Main vgl. Bördlein (2000) und Langhagen-Rohrbach (2004).

Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000⁶ erfolgte durch die Hessische Landesregierung – teilweise gegen heftigen Widerstand der betroffenen Landkreise, Städte und Gemeinden – eine Neuorganisation der Zusammenarbeit der Stadt Frankfurt mit anderen Städten der Region. Diese Neuorganisation besteht im Wesentlichen aus einem aus drei Komponenten bestehenden Konzept, das eine deutliche Aufgabentrennung vorsieht (vgl. Abbildung 1).

Abb. 1: Kooperationsstrukturen nach dem Ballungsraumgesetz



Quelle: Schaffer, Scheck 2006: 72

Raumplanung (Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main)

Der bis dahin bestehende Umlandverband Frankfurt (UVF) wurde zum 31. März 2001 aufgelöst und die bis dahin von diesem wahrgenommene gemeinsame Flächennutzungs- und Landschaftsplanung auf dessen Rechtsnachfolger, den neu gegründeten Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (PVFRM), übergeleitet. Der Planungsverband ist im Gegensatz zu seinem Vorgänger allerdings kein Mehrzweckverband mehr, sondern ein reiner Planungsverband im Sinne des § 205 Baugesetzbuch. Das Verbandsgebiet ist nun deutlich erweitert; es bezieht entsprechend der gesetzlich vorgenommenen Definition des Ballungsraumes Frankfurt/Rhein-Main neben den 43 bisherigen Mitgliedskommunen des Umlandverbandes weitere 32 Städte und Gemeinden ein (vgl. Abbildung 2).

Bundesweite Besonderheit des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main ist, dass anstelle des gemeinsamen Flächennutzungsplanes und 32 weiterer einzelgemeindlicher Flächennutzungspläne sowie des Regionalplanes für das Verbandsgebiet nur noch ein einheitlicher „Regionaler Flächennutzungsplan“ gemäß § 8 Abs. 4 ROG-2008 (bzw. § 9 Abs. 6 ROG-1998 und § 13 HPG) aufgestellt wird. Für die Kommunen in der Planungsregion Südhessen, welche nicht im Bereich des PVFRM liegen, bleibt es bei der bisherigen Form der Regionalplanung.

⁶ Zuletzt geändert am 4. Dezember 2006 (GVBl. I, S. 619, 646).

■ Regionaler Flächennutzungsplan (RegFNP) im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Abb. 2: Verbandsgebiet des PVFRM und des vormaligen UVP



Quelle: Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Damit ist aber auch die anspruchsvolle Aufgabe verbunden, den RegFNP für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main als Teil des Regionalplanes Südhessen aufzustellen (vgl. Abbildung 3). Hierdurch ergeben sich Anforderungen an die Aufstellungsverfahren beider Pläne, die eng miteinander zu verknüpfen sind, an die inhaltliche Ausgestaltung des neuen RegFNP, der sich in den umgebenden Regionalplan integriert, sowie an die kartografische Verknüpfung beider Planwerke.

Da der Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main ein Teil des Planungsraumes des Regionalplans Südhessen ist, muss die Umsetzung des neuen Plantyps im Sinne des *Integrationsmodells* erfolgen. Damit kommt auch die sogenannte „Lupenlösung“, d. h. die detailliertere Planung in einem größeren Maßstab für den Planungsraum, für den RegFNP zur Anwendung.

Abb. 3: Lage des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main in der Planungsregion Südhessen/Regierungsbezirk Darmstadt und die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main



Quelle: Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Weitere Aufgabenfelder der interkommunalen Zusammenarbeit nach § 1 BallrG (Zweckverbände und ähnliche Organisationsformen)

Weitere zum Teil vom Umlandverband Frankfurt wahrgenommene Aufgaben werden inzwischen durch jeweils an die Aufgabenstellung angepasste freiwillige Zusammenschlüsse der Kommunen im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main ausgeführt. Als Aufgaben hierfür werden im Gesetz unter anderem definiert: die Abfallverwertung und -beseitigung; die Beschaffung von Trink- und Brauchwasser; die überörtliche Abwasserbeseitigung; die Errichtung, der Betrieb und die Unterhaltung von Sport-, Freizeit- und Erholungsanlagen sowie von kulturellen Einrichtungen von überörtlicher Bedeutung; das Standortmarketing; die Planung, Errichtung und Unterhaltung des Regionalparks sowie die regionale Verkehrsplanung. Dabei behält es sich die Landesregierung vor – sofern unter den Kommunen keine Einigung erzielt wird – die Zusammenarbeit für bestimmte Aufgaben per Pflichtverband zu erzwingen. Von dieser Möglichkeit wurde bis zum jetzigen Zeitpunkt kein Gebrauch gemacht, nachdem entsprechende Dringlichkeitserklärungen für die Bereiche Standortmarketing und Kultur zuletzt doch noch freiwillige Zusammenschlüsse entstehen ließen.

Darüber hinaus existiert bereits eine große Zahl an regionalen Kooperationen in jeweils unterschiedlichen räumlichen Zuschnitten. Einen Überblick über die aktuellen großräumigen regionalen Kooperationen in der Region Frankfurt/Rhein-Main in den Handlungsfeldern „Regionalmanagement“, „Wirtschaftsentwicklung“ und „Verkehrsentwicklung“ geben Hilligardt (2005) und Schaffer/Scheck (2006).

Koordination der interkommunalen Zusammenarbeit (Rat der Region)

Darüber hinaus sieht das Ballungsraumgesetz einen Rat der Region vor, der seine Geschäftsstelle beim PVFRM hat. Dieser soll die einzelnen Interessen innerhalb des Ballungsraumes Frankfurt/Rhein-Main zusammenführen und die kommunale Zusammenarbeit koordinieren. Dem Rat der Region gehören unter anderem kraft Amtes die direkt gewählten Oberbürgermeister der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern sowie die direkt gewählten Landräte des Ballungsraumes an. Zusätzliche Aufgaben sind die Repräsentation der Region und das Treffen von Grundsatzentscheidungen hinsichtlich Fragen der Regionalentwicklung.

3.4 Aktuelle Organisation des RegFNP im Ballungsraum

Die Erarbeitung des RegFNP erfolgt durch den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main als Geschäftsstelle der Verbandskammer in Kooperation mit dem Regierungspräsidium Darmstadt als Geschäftsstelle der Regionalversammlung Südhessen für den Ballungsraum, der nach wie vor Bestandteil der Planungsregion Südhessen bleibt. Verbandskammer und Regionalversammlung Südhessen sind die zuständigen politischen Entscheidungsgremien. In Tabelle 2 sind die besonderen Kennzeichen des PVFRM zusammengestellt.

Tab. 2: Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Rechtsgrundlage	Gesetz über den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (PlanvG) vom 19. Dezember 2000 (zuletzt geändert am 4. Dezember 2006): Gesetzlicher Planungsverband im Sinne § 205 Baugesetzbuch
Gründungsjahr / Sitz	2001 / Frankfurt am Main
Aufgaben	<p>Pflichtaufgaben:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplans mit der Maßgabe, dass die Darstellungen nach § 5 des Baugesetzbuchs, die zugleich Festlegungen nach dem Hessischen Landesplanungsgesetz sind, im Zusammenwirken mit der Regionalversammlung Südhessen entwickelt und gemeinsam beschlossen werden (Regionaler Flächennutzungsplan) (§ 2 I Nr. 1 PlanvG) • Aufstellung und Änderung des Landschaftsplans nach § 11 I des Hessischen Naturschutzgesetzes (HNatSchG) (§ 2 I Nr. 2 PlanvG) • Geschäftsführung für den „Rat der Region“ (§ 4 IX BallrG) <p>Freiwillige Aufgaben:</p> <p>Bei der Wahrnehmung von definierten Aufgaben (u. a. Abfallverwertung und -beseitigung, Standortmarketing, regionale Verkehrsplanung) kann der Planungsverband beratend mitwirken (§ 2 II PlanvG)</p>
Organe	<ul style="list-style-type: none"> • Verbandskammer (von den Verbandsmitgliedern entsandte Vertreter) (§ 4-7 PlanvG) • Verbandsvorstand, bestehend aus hauptamtlichem Vorsitzenden, hauptamtlichem Ersten Beigeordneten und einem ehrenamtlichen Beigeordneten (durch die Verbandskammer gewählt) (§ 8 PlanvG)
Verbandsmitglieder	Kreisfreie Städte Frankfurt am Main und Offenbach am Main, kreisangehörige Städte und Gemeinden der Landkreise Hochtaunuskreis, Main-Taunus-Kreis und Kreis Offenbach sowie ausgewählte Städte und Gemeinden des Main-Kinzig-Kreises, des Wetteraukreises und des Landkreises Groß-Gerau (insgesamt 75 Städte und Gemeinden) (§ 2 I BallrG)
Fläche / Einwohner	2.459 km ² / ca. 2.194.000 Einwohner (zum 31.12.2007)
Finanzierung	Verbundsumlage durch die Verbandsmitglieder (§ 11 PlanvG)
Besonderheiten	<ul style="list-style-type: none"> • Status der Landkreise, Städte und Gemeinden bleibt unangetastet • Landkreise sind nicht unmittelbar in die Aufgabenerfüllung des Verbandes einbezogen

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Hilligardt (2005): 133

3.5 Bisherige Verfahrensschritte und Stand des Verfahrens zur Aufstellung des RegFNP

Am 16. Mai 2003 hat die Regionalversammlung Südhessen (RVS) die Aufstellung des Regionalplans/RegFNP für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main beschlossen. Die Verbandskammer des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main hat den entsprechenden Beschluss zur Aufstellung des RegFNP am 21. Mai 2003 gefasst.

Der Beschluss beinhaltete auch den Auftrag, vor der Erstellung des Planentwurfs gemeinsam mit dem Planungsverband ein Leitbild zu erarbeiten, das die angestrebte Entwicklung der Region in den nächsten 15 Jahren skizziert. Das Leitbild für die Region wurde in einer breiten Diskussion mit mehreren hundert Teilnehmern erarbeitet und von Regionalversammlung und Verbandskammer im Jahre 2004 beschlossen. Es stellt eine Empfehlung für die Planung in der Region bereit und liegt, ebenso wie die allgemeinen Grundzüge der Planung, dem RegFNP zugrunde.

Die Grundüberlegung zu einem Leitbild bestand darin, einen „gedanklichen Rahmen“, an dem sich die Entwicklung der Siedlungsflächen oder des Freiraumes in der Region ausrichten sollen, mit den relevanten Akteuren in der Region gemeinsam zu erarbeiten. Als Verständigungsgrundlage aller Kommunen dient es dazu, das zukünftige Handeln an den Zielen, die sich die Region bis zum Jahr 2020 steckt, zu orientieren, um sich im nationalen und internationalen Wettbewerb zu behaupten.

In den Jahren 2003 bis Ende 2005 wurde die Aufstellung des Regionalplans/RegFNP vom Regierungspräsidium Darmstadt (RP) und dem Planungsverband in enger Kooperation vorbereitet. Nach umfangreichen Vorarbeiten wurden der Entwurf des Regionalplans und der Vorentwurf des RegFNP Anfang 2006 fertiggestellt und von RP und PVFRM Ende Februar bzw. Anfang März der Regionalversammlung und der Verbandskammer des Planungsverbandes vorgelegt. Zu den Vorarbeiten zum RegFNP gehörten neben der Erstellung des Leitbildes auch eine Gemeindebefragung, die Evaluierung des geltenden Regionalplans und die Strategische Umweltpflege (SUP).

Im Dezember 2006 erfolgte der Beschluss über den Vorentwurf des RegFNP inkl. des Umweltberichts und die Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens. Die Regionalversammlung beschloss die Anhörung und Offenlegung des Vorentwurfs im Februar 2007. Im Frühsommer 2007 fand die formelle Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden statt, zu Beginn der Auslegungsfrist wurden zahlreiche Bürgerinformationsveranstaltungen zum Inhalt und zur Bedeutung des RegFNP durchgeführt. Von Bürgern, Behörden und Kommunen wurden insgesamt rund 9.000 Anregungen und Bedenken zum Plan eingebracht.

In verschiedenen Verhandlungen mit den einzelnen Gemeinden („Gemeindegespräche“) wurden im Verlauf der Jahre 2007 und 2008 die Flächen für neue Wohn- und Gewerbegebiete reduziert. Hinzu kam die Reduzierung der Flächen für Windenergieanlagen. Ursprünglich waren 2,4 % des Planungsgebietes als Vorrangflächen für Windenergieanlagen vorgesehen, derzeit umfasst der Planentwurf nur noch 0,24 % der Fläche. Der Entwurf des Regionalplans und des RegFNP wurde im September und Oktober 2009 erneut offengelegt, im Jahr 2011 soll der Regionalplan/RegFNP Rechtskraft erlangen.

4 Erste Erkenntnisse zur Regionalentwicklung im Ballungsraum mit dem RegFNP aus Sicht der Regionalplanung

Erste Erkenntnisse und Erfahrungen mit dem neuen Instrument RegFNP beziehen sich zum jetzigen Zeitpunkt vor allem auf den Prozess der Entwurfserarbeitung auf der Verwaltungsebene und die erste Stufe des Aufstellungsverfahrens, da es noch keine Erfahrungen zur Handhabung des Plans durch die Gemeinden gibt. Die tatsächliche Steuerungswirkung des Plans kann daher noch nicht abschließend beurteilt werden. Ebenso sind naturgemäß noch keine Aussagen zur Handhabung von künftigen Planänderungs- und Zielabweichungsverfahren möglich. Eine Bewertung dieser Fragen muss einer Evaluation des Plans nach dessen Inkrafttreten vorbehalten bleiben.

In diesem Kapitel werden aus regionalplanerischer Sicht die verschiedenen Aspekte bei der Erarbeitung des RegFNP hinsichtlich der Inhalte, der Integration in den bestehenden Regionalplan und des Aufstellungsverfahrens dargestellt und erste Erkenntnisse bzw. Einschätzungen formuliert.

Entsprechende Darstellungen und Erkenntnisse aus Sicht der Bauleitplanung werden dann im anschließenden Kapitel 5 vorgenommen.

4.1 Erfahrungen bei der Erarbeitung des RegFNP-Entwurfs

Erfahrungen des bisherigen Zusammenwirkens der Verwaltungen und der politischen Gremien

– Kooperation der Verwaltungen

Die Erarbeitung des Entwurfs für den Regionalplan Südhessen war bislang ausschließlich Aufgabe der dafür zuständigen Dezernate des Regierungspräsidiums Darmstadt, die insoweit als Geschäftsstelle der Regionalversammlung Südhessen tätig waren. Für die Aufstellung des gemeinsamen Flächennutzungsplans von 43 Kommunen des engeren Ballungsraums war der seinerzeitige Umlandverband Frankfurt (UVF) zuständig. Mit der Zusammenfassung beider Planungsebenen für das Gebiet des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main liegt nunmehr der Fall vor, dass zwei von ihren Aufgaben, ihrem Selbstverständnis, ihrer Struktur, aber auch ihrer personellen und materiellen Ausstattung her durchaus unterschiedliche Verwaltungen einen gemeinsamen Planentwurf für den zentralen Teil einer größeren Region zu erarbeiten haben. Wenngleich bereits zuvor enge fachliche Kontakte zwischen beiden Verwaltungen bestanden, erfordert diese Aufgabe eine neue Qualität der Zusammenarbeit. Denn die Aufstellung des RegFNP kann – über die notwendigen Parallelbeschlüsse der Gremien hinaus – nur bei einer engen sachlichen Kooperation zwischen den Geschäftsstellen der Regionalversammlung Südhessen und des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (PVFRM) erreicht werden, um die vom Gesetzgeber geforderten inhaltlichen Übereinstimmungen im gemeinsamen Entscheidungsbereich zu erzielen.

Zur Vorbereitung der gemeinsamen Arbeit wurde eine Arbeitsgruppe „Regionaler Flächennutzungsplan“ – bestehend aus Vertretern des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) als Oberste Landesplanungsbehörde, des Regierungspräsidiums Darmstadt (RP) und des PVFRM – eingerichtet, in der grundsätzliche Fragen zu den Planzeichen des RegFNP und zum Aufstellungsverfahren besprochen und festgelegt wurden. Die ursprüngliche Absicht des HMWVL, eine Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift zum RegFNP zu erlassen, wurde nicht weiter verfolgt.

Im Januar 2003 wurde vom RP und PVFRM eine „Gemeinsame Koordinierungsgruppe Regionaler Flächennutzungsplan“ eingerichtet, die seitdem das Planaufstellungsverfahren begleitet. Als „ständige Mitglieder“ nehmen die beteiligten Dezernats- bzw. Abteilungsleitungen beider Häuser an der Arbeitsgruppe teil, die bei Bedarf um Fachleute verstärkt wird. Aufgaben der Koordinierungsgruppe sind

- die Abstimmung von Aufgaben bei der Bearbeitung des Regionalen Flächennutzungsplanes und der Durchführung des Aufstellungsverfahrens,
- die Zeitplanung für die Aufstellung von Regionalem Flächennutzungsplan und Regionalplan sowie
- die Abstimmung der Planungsgrundlagen (Karten, Daten, laufende Erhebungen, Analysen und Projektionen; Abstimmung der EDV-Programme und Datenformate).

Die Koordinierungsgruppe tagt monatlich. Für die Abstimmung und Klärung dort identifizierter fachlicher Fragen werden mit Fachleuten beider Häuser besetzte Fach-Arbeitsgruppen eingerichtet, die einen sachlich und zeitlich begrenzten Arbeitsauftrag erhalten (z.B. Plan-UP/FFH-VP, Windenergie, Bevölkerungsprojektion). Teilweise werden fachliche Detailfragen auch unmittelbar zwischen den zuständigen Bearbeitern beider Häuser abgestimmt (z. B. Regionaler Grünzug, Wald, Verkehr; Kartografie/GIS). Die Ergebnisse werden in die Koordinierungsgruppe eingespeist.

Grundsätzliche Fragen, die wichtig für die Genehmigungsfähigkeit des Plans oder von landespolitischer Bedeutung sind, werden in gemeinsamen Besprechungen mit dem HMWVL diskutiert und geklärt. Dazu gehören z.B. die Darstellungsschärfe und -tiefe des RegFNP, die kartografische Integration des RegFNP in den Regionalplan, die Harmonisierung des Aufstellungsverfahrens nach HPG und BauGB, die Zeitplanung, die Plan-Umweltpflege, der Umgang mit den Ergebnissen der FFH-Prognose und der Prüfung nach Seveso II-RL, der Umgang mit dem Entwurf der Änderung des Landesentwicklungsplans zur Flughafenerweiterung und der Konsequenzen daraus (Siedlungsbeschränkung, Kompensation) sowie weitere Verfahrensfragen.

Die Zusammenarbeit der beteiligten Verwaltungen ist insgesamt als gut zu bewerten. Zwar war zunächst ein „Findungsprozess“ zu durchlaufen: Im RP war zu vermitteln, dass für das Gebiet des Ballungsraums nunmehr alle Vorarbeiten für die Planaufstellung mit dem Planungsverband abzustimmen und teilweise an diesen abzugeben waren, im Planungsverband, dass der RegFNP Teil des übergreifenden Regionalplans Südhessen ist und landes- bzw. regionalplanerische Vorgaben zu beachten sind. Nachdem diese Prämissen auch bei den betroffenen Mitarbeiter/-innen „angekommen“ waren, entwickelte sich eine konstruktive und ergebnisorientierte Zusammenarbeit auf der fachlichen Ebene. Die Einrichtung der Koordinierungsgruppe hat sich als insgesamt erfolgreich und unverzichtbar für die gemeinsame Projektsteuerung erwiesen.

Die Aufgabenteilung zwischen RP und PVFRM für die Erarbeitung des RegFNP-Entwurfs wurde pragmatisch gelöst: Das RP hat – neben der ausschließlichen Zuständigkeit für den Regionsteil außerhalb des Ballungsraums – die originäre Kompetenz für die regionalplanerischen Festlegungen im Ballungsraum (Karte und Text). Der PVFRM kann diese entsprechend dem Maßstab des RegFNP konkretisieren. Der PVFRM ist darüber hinaus für die flächennutzungsplanerischen Darstellungen des RegFNP verantwortlich. Das Ergebnis wird insgesamt zwischen beiden Häusern abgestimmt.

Die positive Gesamtbewertung schließt Abstimmungsprobleme in Einzelfällen nicht aus. So gab es durchaus Reibungsverluste und zeitliche Verzögerungen im Arbeitsablauf der Planentwurfserarbeitung, die überwiegend aus

- erhöhtem fachlichem Abstimmungsbedarf zwischen beiden Häusern bei speziellen Problemkonstellationen (Bsp.: Bevölkerungsprojektion, Siedlungsflächenbedarf, Freiraum, Plan-UP),
- der im Vergleich zum Regionalplan größeren Detailschärfe des RegFNP und dem damit verbundenem größerem Erhebungs- und Prüfaufwand für den RegFNP,
- unterschiedlich ausgeprägten Entscheidungswegen, Zuständigkeiten und Hierarchien bei RP und PVFRM

resultierten. Probleme dieser Art dürften bei einer – zunächst noch nicht eingespielten – Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Institutionen mit bisher unterschiedlicher Aufgabenstellung zumindest in der Startphase wohl unvermeidlich sein.

– *Abstimmung der Gremien*

Für die Aufstellung des RegFNP sind übereinstimmende Beschlüsse der zuständigen Gremien – Regionalversammlung und Verbandskammer – erforderlich. Kommen diese nicht zustande, ist ein Vermittlungsverfahren vorgesehen. Da dieses in jedem Fall zu Verzögerungen führt, wurde im Interesse eines zügigen Aufstellungsprozesses angestrebt, Vermittlungsverfahren so weit wie möglich zu vermeiden bzw. deren Anzahl zu begrenzen.

Um eine frühzeitige Abstimmung zwischen beiden Entscheidungsgremien zu gewährleisten, haben RP und PVFRM vorgeschlagen, über wichtige Fragen zum RegFNP in gemeinsamen Sitzungen der jeweils zuständigen Ausschüsse der RVS und der Verbandskammer des Planungsverbands Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (VK) zu beraten und zu entscheiden. Dieser Vorschlag wurde von der RVS aus sachlichen, rechtlichen und organisatorischen Gründen abgelehnt. Die Ausschüsse beider Gremien sollen danach zunächst getrennt tagen; über strittige Vorlagen soll dann in dem gesetzlich vorgesehenen Verfahren – ergänzt durch informelle Gespräche – entschieden werden.

Im bisherigen Verlauf des Aufstellungsverfahrens haben RVS und VK mit einer Ausnahme inhaltsgleiche Beschlüsse zur Aufstellung des Regionalplans/RegFNP sowie zum Leitbild zeitlich parallel ohne Vermittlungsverfahren gefasst. Dies gilt z.B. für die Beschlüsse zur Umweltprüfung des RegFNP, zur Legende für den RegFNP und zur Zeitplanung für die Aufstellung des Regionalplans/RegFNP. Vor dem Beschluss zur erneuten Offenlegung des Entwurfs Regionalplan/RegFNP war wegen inhaltlich differenzierender Beschlüsse von Verbandskammer und RVS zum Thema Windenergieanlagen dann erstmals ein Vermittlungsverfahren erforderlich.

Inhaltliche Struktur und Ausgestaltung des RegFNP-Entwurfs

- *Kartenstruktur und zeichnerische Inhalte*

Die Grundzüge der Planzeichen für den RegFNP – gewählte Inhalte und kartografische Umsetzung – sind in gemeinsamen Besprechungen von RP und PVFRM mit dem HMWVL festgelegt worden. Die weitere Bearbeitung von Details der Planzeichen blieb der Abstimmung zwischen RP und PVFRM überlassen. Damit wurde dem Wunsch insbesondere des PVFRM Rechnung getragen, auf erst im Verlauf der Entwurfsbearbeitung auftauchende Probleme flexibel reagieren zu können.

Folgende Grundsatzentscheidungen wurden bereits in einem frühen Stadium der Arbeit an den Planzeichen RegFNP getroffen:

Die vorgesehenen Planzeichen decken im Wesentlichen die Sachbereiche

- Siedlungsstruktur,
- Infrastruktur (Verkehr, Ver- und Entsorgung) sowie
- Freiraumstruktur (Land- und Forstwirtschaft, Natur und Landschaft, Wasser, Rohstoffssicherung)

ab. Diese inhaltliche Zuordnung lehnt sich an die vorgesehene Strukturierung der Raumordnungspläne nach § 8 Abs. 5 ROG-2008 (§ 7 Abs. 2 ROG-1998) an und entspricht prinzipiell der Legende des geltenden RPS 2000 wie auch der Planzeichenverordnung Regionalpläne vom 10. November 1997, geändert am 18. September 2005. Aus regionalplanerischer Sicht sind damit die wesentlichen steuerungsrelevanten Planelemente berücksichtigt.

Der Bereich Siedlungsstruktur im RegFNP ist stark, der Bereich Infrastruktur teilweise bauleitplanerisch geprägt, während der Bereich Freiraumstruktur überwiegend durch Festlegungen aus der Regionalplanung bestimmt ist.

So werden im Bereich Siedlungsstruktur die regionalplanerischen Kategorien „Vorranggebiet Siedlung“ und „Vorranggebiet Industrie und Gewerbe (Bestand und Planung)“ der neuen PlanzVO durch die bauleitplanerischen Kategorien „Wohnbaufläche“, „Gemischte Baufläche“, „Gewerbliche Baufläche“, „Fläche für den Gemeinbedarf“ und „Sonderbaufläche“ (Bestand/geplant) ersetzt. Die regionalplanerischen Ziele und

■ Regionaler Flächennutzungsplan (RegFNP) im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Grundsätze zur Siedlungsstruktur sind damit flächennutzungsplanerisch umgesetzt, einer Festlegung von Vorranggebieten bedarf es nicht mehr. Die Darstellung von Bauflächen bedeutet allerdings auch, dass der mit den bisherigen Siedlungszuwachsflächen und dem „Bereich für Landschaftsnutzung und -pflege“ des Regionalplans gegebene Spielraum für kleinere Siedlungsentwicklungen im RegFNP in dieser Form nicht mehr besteht.

In den Bereichen „Verkehr“ sowie „Ver- und Entsorgung“ werden neben den linienförmigen Trassen- bzw. standortbezogenen Symboldarstellungen der Regionalplanung auch flächenhafte Planzeichen aus der Flächennutzungsplanung (Fläche für Schienen- und Straßenverkehr, für Ver- und Entsorgungsanlagen) sowie Linienelemente für nur flächennutzungsplanerisch relevante Trassen verwendet.

Beim Thema „Freiraum“ finden sich überwiegend die regionalplanerischen Planzeichen „Vorrang- und Vorbehaltsgebiete“ (für Landwirtschaft, Natur und Landschaft, Regionaler Grüngürtel, besondere Klimafunktionen, vorbeugender Hochwasserschutz, Grundwasserschutz, Lagerstätten und Abbau oberflächennaher Lagerstätten). Einige Planzeichen bilden Mischformen aus regionalplanerischer Festlegung und flächennutzungsplanerischer Darstellung (Fläche für Landbewirtschaftung, Wald), während nur vereinzelt Planzeichen aus der Bauleitplanung bzw. Landschaftsplanung stammen (z. B. ökologisch bedeutsame Flächennutzung).

Der zunächst erwogene Verzicht auf die „Vorbehaltsgebiete für Natur und Landschaft“ im RegFNP und deren Ersatz bzw. Konkretisierung durch die landschaftsplanerische Kategorie „ökologisch bedeutsame Flächennutzung“ war nicht realisierbar, da letztgenannte insbesondere die als Vorbehaltsgebiete dargestellten Europäischen Vogelschutzgebiete nicht abdeckte. Andererseits umfasst die „ökologisch bedeutsame Flächennutzung“ Flächen, die im Regionalplan als Vorbehalt Wald oder Landwirtschaft festzulegen wären. Die Darstellung und Abgrenzung der Planzeichen in diesem Bereich erscheint noch optimierungsfähig.

Der Kennzeichnungspflicht für die einzelnen Planzeichen nach § 8 Abs. 4 Satz 2 ROG-2008 (§ 9 Abs. 6 ROG-1998) („Im Plan sind sowohl die Festlegungen im Sinne der Absätze 5 bis 7 (§ 7 Abs. 1 bis 4 ROG-1998) als auch die Darstellungen im Sinne des § 5 des Baugesetzbuchs zu kennzeichnen.“) wird durch die Angaben der gesetzlichen Grundlagen (HLPG und/oder BauGB) in der Legende erfüllt. Dadurch wird die Herkunft der einzelnen Ausweisungen (Bauleitplanung oder Regionalplanung) deutlich und die Verknüpfung beider Ursprungspläne im RegFNP bleibt nachvollziehbar. Die relativ große Zahl der „Mischformen“ macht allerdings auch deutlich, dass eine eindeutige Trennung von regionalplanerischen Festlegungen und flächennutzungsplanerischen Darstellungen kaum möglich ist. Dies hat auch zur Folge, dass sowohl im Aufstellungsverfahren als auch später bei Planänderungen oder Abweichungen im Regelfall Entscheidungen von Regionalversammlung und Verbandskammer erforderlich sein werden.

In diesem Zusammenhang stellten sich u. a. folgende Fragen:

- Ist die Maßstabsvergrößerung auf 1:50.000 für regionalplanerische Festlegungen mit Zielqualität im RegFNP und die damit gegenüber dem umgebenden Regionalplan genauere Festlegung im Ballungsraum gewollt und rechtlich zulässig?
- Können die aus der Flächennutzungsplanung stammenden flächenhaften Darstellungen (z. B. Verkehrsflächen, Ver- und Entsorgungsflächen) auch regionalplanerische Zielqualität haben?

- Können Darstellungen unterhalb der im umgebenden Regionalplan geltenden Darstellungsgrenze von 5 ha als Ziele der Regionalplanung (Vorranggebiete) qualifiziert werden?

Die Maßstabsvergrößerung in einem Teilbereich des Regionalplans wird allgemein für zulässig gehalten. Wie die Verwendung des Maßstabs 1:50.000 für Regionalpläne in anderen Bundesländern (z. B. NRW und Niedersachsen) zeigt, sind regionalplanerische Zielfestlegungen nicht zwingend an den Maßstab 1:100.000 gebunden. Die im Ballungsraum vergrößerte Detailschärfe der regionalplanerischen Festlegung ist mit der im Kern der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main gegebenen größeren Problemdichte und dem stärkeren Regelungsbedarf zu rechtfertigen. Aus diesen Gründen können im RegFNP auch Flächenkategorien aus der Flächennutzungsplanung und Flächen kleiner als 5 ha regionalplanerische Zielqualität haben. Dies gilt sinngemäß auch für Linien- und Symboldarstellungen. Eine – zunächst erwogene – Unterscheidung von Darstellungen in regionalplanerisch größer als 5 ha bzw. oberhalb der Darstellungsgrenze des Regionalplans und bauleitplanerisch kleiner als 5 ha bzw. unterhalb der Darstellungsschwelle des Regionalplans in der Legende des RegFNP erscheint nicht sachdienlich und aus den o. g. Gründen auch nicht erforderlich.

Die mit dieser Problematik verbundene Frage, ob mit der Einbeziehung kleinerer Flächen in die regionalplanerische Zielbindung später auch eine Zunahme der Zahl von Zielabweichungsverfahren – und damit ein zusätzlicher Verfahrensaufwand – verbunden ist, kann noch nicht abschließend beantwortet werden. Grundsätzlich ist für die Entscheidung über die Notwendigkeit einer Zielabweichungszulassung nicht nur die rechtliche Qualifizierung der betroffenen Festlegung, sondern v. a. die – im Einzelfall zu beurteilende – Raumbedeutsamkeit des Vorhabens maßgebend.

Vor diesem Hintergrund könnte die in den Planzeichen RegFNP vorgenommene Ersetzung der regionalplanerischen „Vorrang- und Vorbehaltflächen Wald“ durch die Kategorie „Wald (Bestand und Zuwachs)“ im RegFNP hinterfragt werden. Sie resultiert v. a. daraus, dass diese auch Flächen einschließt, die den Schwellenwert von 5 ha für regionalplanerische Vorrangfestlegungen unterschreiten.

Gegenüber den ersten Entwürfen ist die Legende – nicht zuletzt auf Drängen des HMWVL als Genehmigungsbehörde und der Regionalplanung – weiter gestrafft worden. So sind insbesondere im Bereich Infrastruktur (Flächen für den Gemeinbedarf, Sonderbau- und Grünflächen, aber auch Ver- und Entsorgungsanlagen) Darstellungen entfallen oder zusammengefasst worden; die Anzahl der dargestellten Symbole konnte damit weiter reduziert werden. Aus regionalplanerischer Sicht ist diese Straffung in Anbetracht des Maßstabs 1:50.000 angemessen, unter den Aspekten Planungsspielraum und Steuerungserfordernis sinnvoll und auch zielführend im Hinblick auf die Lesbarkeit der Karte.

Diese ist – zumindest was die Karte 1:100.000 des Regionalplans betrifft – dennoch weiterhin nicht in wünschenswerter Weise gegeben. Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Vorschrift, dass die Karte des RegFNP „ergänzend auch im Maßstab 1:50.000 erfolgt“ (§ 13 Abs. 4 HLPG), kann die gefundene Lösung – Verkleinerung der Karte 1:50.000 des RegFNP auf 1:100.000 und Integration in die Karte Regionalplan unter bewusstem Verzicht auf vollständige Lesbarkeit im Detail – aus regionalplanerischer Sicht nicht befriedigen. Für den RegFNP wird in der Praxis die Karte 1:50.000 maßgebend sein. Die Karte 1:100.000 des Regionalplans ist für den Ballungsraum damit faktisch weitgehend funktionslos.

Vor allem planungsjuristische Gründe waren entscheidend für diese Lösung. So soll nach juristischer Auffassung jegliche Veränderung (in der Regel Vereinfachung) des

■ Regionaler Flächennutzungsplan (RegFNP) im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

„Original-RegFNP“ im Maßstab 1:50.000 unterbleiben, wenn dieser als Teil des Gesamtregionalplanes kartografisch integriert werden soll. Nur auf diese Weise würde die „Lupenlösung“ konsequent umgesetzt.

Unter dieser Prämisse erscheint es schwierig, hier zu anderen Lösungen zu kommen. Dennoch sollte geprüft werden, ob bei den Plandarstellungen des RegFNP auch bei der verkleinerten Darstellung im Maßstab 1:100.000 Generalisierungen vorgenommen werden können.

Aus regionalplanerischer Sicht war es wichtig, dass die regionalplanerischen Festlegungen gemäß „PlanzVO Regionalpläne“ im Regionalplan und im RegFNP (Karte und Text) mit gleicher Zielbestimmung und gleichem Planzeichen enthalten sind und nach gleichen – jedenfalls aber vergleichbaren – Kriterien abgegrenzt werden. Diese Forderung kann im Wesentlichen als erfüllt gelten.

Die regionalplanerischen kartografischen Festlegungen werden vom RP im Maßstab 1:100.000 nach einheitlichen Kriterien – entsprechend den Vorgaben der PlanzVO – für die gesamte Region entwickelt und, soweit sie den Ballungsraum betreffen, dem PV als Entwurf übergeben. Dieser passt sie in der Feinabgrenzung dem Maßstab 1:50:000 des RegFNP an und übernimmt sie nach fachlicher Abstimmung mit dem RP in die Karte des RegFNP. Für einzelne Festlegungen wurden vom PVFRM im RegFNP gegenüber dem Regionalplan – entsprechend dem vergrößerten Maßstab und auf der Basis genauerer bzw. aktuellerer Daten – verfeinerte und ergänzende Ausweisungskriterien herangezogen (z.B. Vorbehalt Natur und Landschaft, Vorbehalt für besondere Klimafunktionen).

Für einzelne Plankategorien (Vorranggebiete für Windenergienutzung, Vorbehaltsgebiete oberflächennaher Lagerstätten) mussten im Vorentwurf RegFNP aus darstellungstechnischen Gründen vom Regionalplanentwurf abweichende Planzeichen verwendet werden.

– *Textlicher Teil*

Die ursprünglichen Überlegungen zum Textteil Regionalplan/RegFNP gingen dahin, ergänzend zum übergreifenden Text des Regionalplans einen separaten Erläuterungsbericht zum RegFNP zu erstellen.

Wegen der damit verbundenen praktischen Probleme der Verknüpfung der textlichen Festlegungen und der Begründung des Regionalplans mit den Erläuterungen zum RegFNP wurde eine andere Lösung gewählt. Analog zur „Lupenlösung“ der Karte wurde für den Ballungsraum der Text des Regionalplans (Begründung) – wo erforderlich – um Begründungen zum RegFNP ergänzt. Damit gibt es neben dem Text des für die Planungsregion insgesamt geltenden Regionalplans einen Textteil zum RegFNP, der in kompakter Form die Ziele und Grundsätze der Regionalplanung einschließlich Begründung – soweit sie den Ballungsraum betreffen – und die Begründung zu den flächennutzungsplanerischen Darstellungen des RegFNP zusammenfasst.

Diese Lösung berücksichtigt das Gewicht der regionalplanerischen textlichen Festlegungen für den Ballungsraum. Mit der weitgehenden Übernahme der Gliederung des Regionalplans und dessen textlichen Festlegungen finden sich die wesentlichen steuerungsrelevanten Inhalte des Regionalplans auch im Text des RegFNP wieder. Den Vorgaben des HPG zu den Mindestinhalten des Regionalplans wird Rechnung getragen. Ermöglicht wurde diese pragmatische Lösung auch durch den Umstand, dass für die Gestaltung der Begründung zum Flächennutzungsplan ein großer Spielraum besteht, es also keine weitergehenden Vorschriften zu deren Form und Inhalt gibt.

Zum Text des RegFNP gehört neben diesem „Allgemeinen Teil“ auch

- der „Gemeindeteil“, in dem die wesentlichen Festlegungen und Darstellungen des RegFNP bezogen auf die Gemeinden zusammenfassend dargestellt sind, sowie
- der Umweltbericht zum RegFNP.

Das gesamte Planwerk „Regionalplan/RegFNP“ besteht aus folgenden Dokumenten:

Regionalplan (Ordner I):

- Regionalplan Südhessen – Text
- Regionalplan Südhessen – Umweltbericht
- Karte Planungsregion Südhessen im Maßstab 1:100.000 mit integrierter Karte RegFNP, Legenden Regionalplan und RegFNP
- Verkleinerung des RegFNP 1:50.000 (Hauptkarte) auf den Maßstab 1:100.000

Regionaler Flächennutzungsplan (Ordner IIa, IIb und IIc):

- Text: Allgemeiner Teil zum RegFNP
- Text: Gemeindeteil zum RegFNP
- Umweltbericht zum RegFNP
- Karten RegFNP im Maßstab 1:50.000 (Haupt- und Beikarte)

Gegenüber dem Textteil des Regionalplans weist der Text RegFNP im Wesentlichen folgende Abweichungen bzw. Besonderheiten auf:

- Die textlichen Festlegungen zu den Siedlungs- und Gewerbegebieten wurden um erläuternde Aussagen sowie um Begründungen zur Ausweisung der entsprechenden Bauflächen im RegFNP ergänzt.
- Die Festlegungen zum Schienen- und Straßenverkehr wurden um textliche Darstellungen des RegFNP sowie die entsprechenden Begründungen ergänzt.
- Die Begründungen zu den Festlegungen im Freiraumbereich wurden v. a. dort ergänzt oder angepasst, wo im RegFNP verfeinerte und ergänzende Ausweisungskriterien herangezogen worden sind.
- In Auflistungen räumlich konkretisierter regionalplanerischer Festlegungen (z. B. Zentrale Orte, Trassenplanungen, Abbaugebiete) wurde nur das Gebiet des Ballungsraums berücksichtigt.

Analog hierzu wurde auch im Text Regionalplan auf abweichende Regelungen im RegFNP hingewiesen.

Insgesamt erscheint die für den Text RegFNP gefundene Lösung aus regionalplanerischer Sicht praktikabel.

– Durchführung der Plan-Umweltprüfung

Aufgrund der unterschiedlichen Maßstäbe und Detaillierungsgrade wurden im Sinne einer Abschichtung für den Regionalplan und den RegFNP zwei getrennte Umweltprüfungen durchgeführt, die im Umweltbericht Regionalplan und im Umweltbericht zum RegFNP dokumentiert sind.

■ Regionaler Flächennutzungsplan (RegFNP) im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Für die regionalplanerischen Festlegungen des Regionalplans und des RegFNP erfolgte die Umweltprüfung durch die Regionalplanung. Für die flächennutzungsplanerischen Darstellungen des RegFNP hat der Planungsverband die Umweltprüfung durchgeführt. Im Sinne einer Abschichtung konnte sich die Umweltprüfung des RegFNP auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen sowie auf erforderliche Vertiefungen oder Aktualisierungen der regionalplanerischen Prüfung beschränken.

Die Ergebnisse der Umweltprüfung für den RegFNP wurden in den Umweltbericht zum Regionalplan im Sinne einer gesamträumlichen Betrachtung der Planungsregion Südhessen einbezogen.

Um dies zu ermöglichen, wurden Untersuchungsrahmen und Methoden, die prüfpflichtigen Nutzungskategorien sowie die relevanten Umweltschutzaspekte und Umweltziele zwischen RP und PVFRM im Vorfeld abgestimmt. Die wesentlichen Unterschiede liegen in der Erhebungstiefe und -schärfe. Entsprechend ist auch der Umweltbericht zum RegFNP umfangreicher und detaillierter als der des Regionalplans.

Die Umweltprüfung zu Regionalplan und RegFNP schließt die Prüfung der Ziele des Regionalplans und der vorbereitenden Bauleitplanung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen oder dem Schutzzweck der Gebiete gemeinschaftlicher Bedeutung (Flora-Fauna-Habitat-Gebiete) und der Europäischen Vogelschutzgebiete ebenso ein wie die notwendigen Prüfungen nach der Seveso II-Richtlinie.

Aus regionalplanerischer Sicht erscheint diese Vorgehensweise grundsätzlich sachgerecht. Zu prüfen wäre gleichwohl, ob eine räumliche Trennung der Zuständigkeiten (RP prüft die Festlegungen außerhalb des Ballungsraums, PVFRM alle – also auch die regionalplanerischen – Festlegungen innerhalb des Ballungsraums mit einer dem Maßstab entsprechenden Detailschärfe) den Koordinationsaufwand reduzieren würde.

Erfahrungen aus dem Beteiligungsverfahren

– Zusammenfassung der Verfahrensschritte nach HLPG und BauGB

Das Aufstellungsverfahren für den Regionalplan/RegFNP muss so gestaltet werden, dass es den Anforderungen des HLPG wie auch des BauGB gerecht wird, die nach beiden Gesetzen notwendigen Verfahrensschritte zeitlich parallel durchgeführt werden können und Zeitverluste sowie Doppelarbeit vermieden werden. Diesen Anforderungen wird im Aufstellungs- und Beteiligungsverfahren für den Regionalplan/RegFNP durch zeitliche Synchronisierung Rechnung getragen:

- Die Anhörung und Offenlegung des Regionalplans nach § 10 Abs. 3 HLPG wird gleichzeitig mit der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 3 Abs. 1 BauGB und der Behörden nach § 4 Abs. 1 BauGB durchgeführt, jedoch ohne das bereits erfolgte Scoping-Verfahren zum Umweltbericht.
- Parallel zu der aus Gründen der Rechtssicherheit nötigen erneuten Offenlegung des Regionalplans nach § 10 Abs. 4 HLPG findet danach die öffentliche Auslegung nach § 3 II BauGB sowie die Behördenbeteiligung nach § 4 Abs. 2 BauGB für den RegFNP statt.

Dieses Vorgehen wurde zwischen RP und PVFRM bereits in einem frühen Stadium abgestimmt und vom Rechtsgutachter des HMWVL als rechtlich vertretbar angesehen. Aus regionalplanerischer Sicht erscheint diese Vorgehensweise sinnvoll.

– *Aufgabenteilung der Verwaltungen*

Eine effektive Durchführung des Beteiligungsverfahrens erfordert bei der gegebenen Konstruktion der Zuständigkeiten für den RegFNP auch in diesem Stadium eine enge Koordination und Aufgabenteilung zwischen den beteiligten Verwaltungen. Für die Durchführung des Beteiligungsverfahrens zum RegFNP wurde folgender Ablauf festgelegt:

- Nach der Beschlussfassung von RVS und VK über die Anhörung und Einleitung der Offenlegung bzw. die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung leiten RP und PVFRM den Entwurf des Regionalplans/RegFNP allen zu beteiligenden Gemeinden und Planungsträgern mit einem gemeinsamen Schreiben zur Stellungnahme zu. Die Gemeinden im Ballungsraum sowie die sonstigen Planungsträger, deren Zuständigkeit sich auf den Ballungsraum beschränkt, werden gebeten, ihre Stellungnahme dem PVFRM zuzuleiten. Die Gemeinden außerhalb des Ballungsraums sowie die übrigen Planungsträger übermitteln ihre Stellungnahmen dem RP.
- Alle eingehenden Stellungnahmen werden mit Hilfe eines neu beschafften und gemeinsam genutzten Dokumentationssystems erfasst, dokumentiert und in Bearbeitungseinheiten zerlegt. Zu jeder Bearbeitungseinheit wird ein Beschlussvorschlag erstellt. Alle abschließend bearbeiteten Beschlussvorschläge zum RegFNP werden beiden Gremien zur Beratung und Entscheidung vorgelegt.
- Zur Vermeidung von Doppelarbeit wird, so weit möglich, vorab festgelegt, für welche in den Stellungnahmen angesprochenen Inhalte des RegFNP das RP oder der PVFRM die Erstellung des Beschlussvorschlags übernehmen. Diese Aufteilung orientiert sich grundsätzlich an der „Zuständigkeit“ für die Inhalte des Plans. Danach bearbeitet das RP grundsätzlich die Stellungnahmen zu den regionalplanerischen Inhalten der Karte RegFNP, der PVFRM die die flächennutzungsplanerischen Inhalte betreffenden Stellungnahmen. Abweichend hiervon erschien eine Zuständigkeit des PVFRM auch für ausgewählte regionalplanerische Festlegungen im Ballungsraum sinnvoll.
- Beim Text (Allgemeiner Teil) übernimmt das RP grundsätzlich die Bearbeitung der Stellungnahmen zu den regionalplanerischen Zielen und Grundsätzen, der PVFRM diejenigen zur Begründung der flächennutzungsplanerischen Darstellungen. Auch hier wurden abweichende Einzelfallregelungen getroffen.
- Unabhängig von der Zuständigkeit für die Erstbearbeitung werden alle den RegFNP betreffenden Beschlussvorlagen zwischen beiden Verwaltungen abgestimmt.
- Alle ausschließlich den Regionalplan bzw. die Planungsregion Südhessen außerhalb des Ballungsraums betreffenden Stellungnahmen werden vom RP allein bearbeitet.

– *Beteiligung der Gremien*

Alle abschließend bearbeiteten und zwischen RP und PVFRM abgestimmten Beschlussvorlagen zum RegFNP wurden den fachlich zuständigen Ausschüssen von RVS und VK als gemeinsame Vorlagen zugeleitet. Eine Aufteilung in dem Sinne, dass die *regionalplanerischen* Vorlagen nur der Regionalversammlung, die *flächennutzungsplanerischen* Vorlagen nur der Verbandskammer und *nur* die beide Planungsebenen betreffenden Vorlagen beiden Gremien vorgelegt werden, erschien in Anbetracht des Umfangs an Überschneidungen nicht praktikabel.

Die Vorlagen zum Regionalplan außerhalb des Ballungsraums werden ausschließlich der Regionalversammlung vorgelegt.

Es gab keine gemeinsamen Sitzungen beider Gremien. Wegen der nicht unerheblichen personellen Schnittmenge zwischen RVS und VK wurde davon ausgegangen, dass zumindest in den politisch bedeutsamen Fragen durch informelle Abstimmungen im Vorfeld inhaltsgleiche Voten von RVS und VK zustande kommen. Dennoch konnte das Vermittlungsverfahren vor der Beschlussfassung über die (erneute) Offenlegung nicht vermieden werden.

Stand des Verfahrens und weiteres Vorgehen

Verbandskammer und Regionalversammlung haben den RegFNP (Entwurf 2009) beschlossen und die Öffentlichkeit, die Mitgliedskommunen, die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange sowie die Verbandskammermitglieder haben hierzu Stellungnahmen abgegeben.

Mit der öffentlichen Auslegung des Plans hat sich der RegFNP als Steuerungsinstrument der regionalen Entwicklung etabliert. Das Planwerk lag in den Gemeinden in der Zeit vom 1. September bis 2. November 2009 aus (s. o). Im Herbst 2009 führte der Planungsverband neun Bürgerinformationstermine durch. Darüber hinaus konnten unter www.planungsverband.de alle Planungsunterlagen eingesehen, Verständnisfragen gestellt und Stellungnahmen abgegeben werden. Dies ist der zweite Schritt der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung der Öffentlichkeit an der Planung.

Die erste öffentliche Beteiligung im Frühsommer 2007 hatte eine intensive politische Debatte über den Umfang der geplanten Siedlungsflächen, die Standorte der Einzelhandelsentwicklung und die Windenergieflächen ausgelöst, welche den Entwurfsprozess bis heute begleitet. Zwischen Kernstädten und Städten und Gemeinden in Randbereichen der Region wurde intensiv über den angemessenen Umfang der Neuausweisung von Wohn- und Gewerbebauflächen verhandelt. Dabei forderten die Großstädte, dass die ländlichen Kommunen sich deutlicher auf die eigene Nachfrage konzentrieren sollten und bei ihren Flächenausweisungen nicht mit einer Abwanderung von Einwohnern aus den Großstädten rechnen sollten. Insgesamt sollte die Planung im Vergleich zu den ursprünglichen Vorstellungen der Umlandkommunen weniger neue Siedlungsflächen in der Region ausweisen und sich stattdessen auf die Zentren konzentrieren.

Auch die Entwicklungen im Einzelhandel wurden im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung erörtert. Neue Standorte an den Rändern der Siedlungsflächen treten in Konkurrenz zu gewachsenen Einzelhandelsstandorten in den Zentren und lösen heute intensive interkommunale Verhandlungsprozesse aus, um Fehlentwicklungen zu vermeiden. Die Gemeinden sahen eine gute Möglichkeit, diese Diskussion im Rahmen der Regionalen Flächennutzungsplanung verfahrenstechnisch und inhaltlich befriedigend zu führen und eine dauerhafte Lösung zu erarbeiten. Deshalb haben sie im Frühjahr 2008 das Einzelhandelskonzept beschlossen und gleichzeitig bestimmt, dass es in den Entwurf des RegFNP integriert wird.

Ein weiteres Feld der Auseinandersetzung über den Planinhalt betrifft die ausgewiesenen Standorte für Windenergieanlagen. Die Anzahl der Standorte wurde durch politischen Beschluss stark reduziert. Das HMWVL hat signalisiert, dass dies dazu führen kann, dass dieser Planinhalt als nicht genehmigungsfähig angesehen wird, da die Windenergieflächen von ursprünglich 2,4% des Verbandsgebietes auf 0,24% reduziert wurden (siehe Kap. 3.5).

Von Dezember 2008 an haben VK und RVS den neuen Entwurf des RegFNP beraten. Ende April 2009 haben beide Gremien den Entwurf des RegFNP verabschiedet. Die Offenlage fand in den Monaten September und Oktober 2009 statt. Mit abschließenden

Ergebnissen von RVS und VK wird in 2010 gerechnet, die Genehmigung durch die Landesregierung kann dann 2011 erfolgen. Derzeit kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine erneute Offenlage nach BauGB erforderlich wird.

4.2 Anforderungen an die Integration des RegFNP in den Regionalplan Südhessen

Mit der Einführung des RegFNP für die 75 Kommunen des Ballungsraumes Frankfurt/Rhein-Main erhöht sich die planerische Detailschärfe und damit auch die Steuerungswirkung der überörtlichen Ebene. Diese Erhöhung der Detailschärfe begründet sich mit dem erhöhten Konfliktpotential und Koordinierungsbedarf im Zentrum der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main. Fachlich stehen hierbei Fragen der Siedlungssteuerung, des großflächigen Einzelhandels, der Flächenvorsorge für regenerative Energien, des städtischen Umweltschutzes und der Verkehrsentwicklung im Vordergrund. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass zugleich die Ebene der einzelgemeindlichen Flächennutzungsplanung bzw. der gemeinsamen Flächennutzungsplanung der 43 ehemaligen Gemeinden des Umlandverbandes entfällt. Die einzelgemeindlichen FNP variierten in ihrem Maßstab zwischen 1:2.000 und 1:5.000. Der gemeinsame FNP des Umlandverbandes lag im Maßstab 1:10.000 vor.

Diese Planungsebenen entfallen zukünftig. Die weiterhin einzelgemeindlich organisierte verbindliche Bauleitplanung wird direkt aus dem RegFNP im Maßstab 1:50.000 zu entwickeln sein. Dabei kommt es darauf an, dass einerseits durch ausreichende Auswahl und Detailschärfe der Darstellungen das Gebot des BauGB gewahrt bleibt, dass die Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind und folglich auch aus ihm entwickelt werden können. Andererseits ist die gewünschte Planungsvereinfachung und -verschlankung durch Konzentration auf das Wesentliche zu gewährleisten.

Nicht zuletzt war auch zu gewährleisten, dass das Dokument RegFNP mit seinem Maßstab von 1:50.000 bzw. 1:100.000 die Anforderungen an die Lesbarkeit erfüllt.

Räumliche Abgrenzung des RegFNP

Die erhöhte Detailschärfe des RegFNP gegenüber dem sonstigen Regionalplan Südhessen betrifft die 75 Kommunen, die in besonders enger Weise mit dem Zentrum der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main, nämlich dem Oberzentrum Frankfurt funktional verbunden und deshalb Mitglieder des PVFRM sind. Maßgeblich für die Beurteilung der Zugehörigkeit zum PVFRM waren Pendlerverflechtungen und siedlungsstrukturelle Überlegungen.

Gegenüber dem Planungsraum für den bisherigen gemeinsamen Flächennutzungsplan des Umlandverbandes wurde der Einzugsbereich von 43 auf 75 Kommunen vergrößert. Damit wurde der Entwicklung des Rhein-Main-Gebietes seit der Gründung des Umlandverbandes 1971 Rechnung getragen, da immer mehr Gemeinden des Umlandes funktional eng mit Frankfurt verflochten sind.

Es wurde jedoch darauf verzichtet, die Oberzentren Wiesbaden/Mainz und Darmstadt mit ihren Einzugsbereichen in den Ballungsraum mit einzubeziehen. Tatsächlich sind diese beiden Oberzentren funktional auf das Engste mit Frankfurt verbunden. Die für die Region Rhein-Main so typische Polyzentralität (mit allerdings nur einer metropolitan geprägten Großstadt) wird durch den Ballungsraum somit nicht adäquat abgebildet. Eine Einbeziehung dieser Räume wäre unter dem Gesichtspunkt eines erhöhten planerischen Handlungsbedarfs sicherlich angemessen.

Ob die Debatte über die Einbeziehung von Wiesbaden und Darmstadt in eine regionale Flächennutzungsplanung fortgesetzt wird, hängt aber wohl auch vom Erfolg des Experiments des RegFNP für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main ab.

Planzeichen der Regionalpläne und des RegFNP

Die Planzeichen für den RegFNP wurden in der bereits angesprochenen Arbeitsgruppe des Planungsverbandes mit dem RP Darmstadt und dem HMWVL abgestimmt. Einerseits wurde für die flächennutzungsplanerische Seite die gültige Planzeichenverordnung auf Grundlage des Baugesetzbuches, die ihre konkrete Ausformung in der Legende des gemeinsamen FNP des Umlandverbandes gefunden hatte, als Ausgangspunkt genutzt, andererseits für die regionalplanerische Seite die „Planzeichenverordnung Regionalpläne“ auf Grundlage des HPG.

Zudem waren die Aufstellungsbeschlüsse für die Neuaufstellung der drei hessischen Regionalpläne gefasst. Auf Grundlage des Raumordnungsgesetzes 1998 des Bundes sollten die Festlegungen der Regionalpläne in Bezug auf ihre Rechtswirkung durch die Einführung der sogenannten Vorbehaltsgebiete zusätzlich zu den Vorranggebieten flexibilisiert werden. Zugleich sollte u. a. auf Grundlage des Forschungsvorhabens „Schlanker Regionalplan“ (BBR 2001) die Anzahl der Festlegungen reduziert werden. Damit war klar, dass die Planzeichen für die Regionalpläne neu zu fassen waren und gewisse Spielräume für die Planzeichen des RegFNP bestanden.

Schmitz et al. (1998) haben verschiedene Varianten für die Realisierbarkeit und zur praktischen Umsetzung des RegFNP begutachtet. In der Vorschlagsvariante für einen RegFNP im Maßstab 1:50.000 – also den in der Landesgesetzgebung gewählten Maßstab – schlagen diese Autoren einen Plan mit 42 Planzeichen vor.

Der rechtsgültige Regionalplan Südhessen auf Grundlage der Planzeichenverordnung enthält 45 Planzeichen, der gemeinsame Flächennutzungsplan des Umlandverbandes 87 Planzeichen plus 22 weitere Planzeichen für Vermerke, nachrichtliche Übernahmen und Kennzeichnungen. Die Arbeitsgruppe „Regionaler Flächennutzungsplan“ ließ sich bei der Erarbeitung der Planzeichen für den RegFNP von folgenden Überlegungen leiten:

- Eine rein additive Zusammenfügung und damit eine gegenseitige Überlagerung von regionalplanerischen und flächennutzungsplanerischen Planzeichen sollte vermieden werden.
- Planzeichen, die lediglich Informationscharakter haben, also keine normativen Aussagen zu zukünftig angestrebten Entwicklungen und zu sichernden Nutzungen enthalten – also insbesondere auch Vermerke, nachrichtliche Übernahmen und Kennzeichnungen – sollten nach Möglichkeit nur in einer Beikarte verwendet werden.
- Das Regionale Einzelhandelskonzept wurde auf einer eigenen Kartengrundlage (Beikarte 2) dargestellt.
- Es gibt ergänzende textliche Festlegungen zu den Themen Verkehr und Einzelhandel, welche auf dem Legendenblatt enthalten sind.
- Durch Konzentration auf das strategisch Wichtige sollte eine spürbare Reduktion der bisher verwendeten Planzeichen erreicht werden, auch um die Lesbarkeit des Plans zu gewährleisten.

Einvernehmlich verständigte man sich auf 64 Planzeichen für die Hauptkarte, 26 Planzeichen für die Beikarte 1 (Vermerke, Nachrichtliche Übernahmen, Kennzeichnungen) und 4 Planzeichen für die Beikarte 2 (Regionaler Einzelhandel).

Abb. 4: Legende RegFNP – Hauptkarte und Beikarten

Hauptkarte

Siedlungsstruktur

	Wohnbaufläche, Bestand/geplant
	Gemischte Baufläche, Bestand/geplant
	Gewerbliche Baufläche, Bestand/geplant
	Fläche für den Gemeinbedarf, Bestand/geplant
	Sicherheit und Ordnung
	Krankenhaus
	Weiterführende Schule
	Kultur
	Sonderbaufläche, Bestand/geplant (textl. Zweckbestimmung)
	Sonderbaufläche mit hohem Grünanteil (textl. Zweckbestimmung)
	Sonderbaufläche mit gewerblichem Charakter (textl. Zweckbestimmung)
	Sondergebiet für den großflächigen Einzelhandel (ggf. nähere Zweckbestimmung)
	Siedlungsbeschränkungsgebiet
	Vorranggebiet Bund
	Grünfläche (ohne Symbol: Parkanlage)
	Sportanlage, Freibad, Festplatz, Grillplatz, Jugendzeltplatz, größerer Spielplatz, Kleintierzucht, Hundedressur, Tiergehege
	Wohnungsferne Gärten
	Friedhof
Verkehr	
	Fläche für den Straßenverkehr
	Bundesfernstraße, mindestens vierstreifig, Bestand/geplant
	Bundesfernstraße, zwei- oder dreistreifig, Bestand/geplant
	Sonstige regional bedeutsame Straße oder örtliche Hauptverkehrsstraße, mindestens vierstreifig, Bestand/geplant
	Sonstige regional bedeutsame Straße oder örtliche Hauptverkehrsstraße, zwei- oder dreistreifig, Bestand/geplant
	Ausbaustrecke Straße
	Straßentunnel
	P+R-Platz (ab ca. 50 Stellplätzen)

	Überörtliche Fahrradroute, Bestand/geplant
	Fläche für den Schienenverkehr
	Schienenfernverkehrsstrecke, Bestand/geplant
	Regional bedeutsame Schienennahverkehrsstrecke oder örtliche Schienenhauptverkehrsstrecke, Bestand/geplant
	Ausbaustrecke Schiene
	Trassensicherung stillgelegter Strecke
	Bahntunnel
	Haltepunkt im Fernverkehr, Bestand/geplant
	Haltepunkt im Regionalverkehr, Bestand/geplant
	Haltepunkt im S-Bahn-Verkehr, Bestand/geplant
	Haltepunkt im U-/Stadt- oder Straßenbahnverkehr, Bestand/geplant
	Fläche für den Luftverkehr, Bestand/geplant
	Flughafen, Bestand/geplant
	Verkehrslandeplatz, Bestand/geplant
Versorgungsanlagen, Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung	
	Fläche für Versorgungsanlagen, für die Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung, Bestand/geplant
	Einrichtung der Elektrizitätsversorgung - Kraftwerk, Bestand/geplant
	Einrichtung der Elektrizitätsversorgung - Umspannstation, Bestand/geplant
	Einrichtung zur Wasserversorgung, Bestand/geplant
	Einrichtung zur Abfallentsorgung, Bestand/geplant
	Einrichtung zur Abwasserbeseitigung, Bestand/geplant
	Hochspannungsleitung, Bestand/geplant
	Abbau Hochspannungsleitung
	Fernwasserleitung, Bestand/geplant
	Sonstige Produktenleitung (i.d.R. Gas), Bestand/geplant
	Vorranggebiet für Windenergienutzung, Bestand/geplant

■ Regionaler Flächennutzungsplan (RegFNP) im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Land- und Forstwirtschaft

	Vorranggebiet für Landwirtschaft
	Fläche für die Landbewirtschaftung
	Wald, Bestand/Zuwachs

Natur und Landschaft

	Vorranggebiet für Natur und Landschaft
	Vorbehaltsgebiet für Natur und Landschaft
	Ökologisch bedeutsame Flächennutzung mit Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft
	Vorranggebiet für Regionalparkkorridor
	Vorranggebiet Regionaler Grüngzug
	Vorbehaltsgebiet für besondere Klimafunktionen
	Still- und Fließgewässer
	Vorranggebiet für vorbeugenden Hochwasserschutz
	Vorbehaltsgebiet für vorbeugenden Hochwasserschutz
	Vorbehaltsgebiet für den Grundwasserschutz

Rohstoffsicherung

	Vorbehaltsgebiet oberflächennaher Lagerstätten
	Vorranggebiet für den Abbau oberflächennaher Lagerstätten, Bestand/geplant

Abgrenzung unterschiedlicher Nutzungen



Beikarte 1: Vermerke, nachr. Übernahmen, Kennzeichnungen

(siehe auch Hauptkarte)

	Straße (allg.), räumlich bestimmt, regionalplanerisch nicht abgestimmt, nachrichtlich übernommen/vermerkt
	Ausbaustrecke Straße/Schiene
	Straßen-/Bahntunnel
	Schienenstrecke (allg.), räumlich bestimmt, regionalplanerisch nicht abgestimmt, nachrichtlich übernommen/vermerkt
	Segelfluggelände, nachrichtlich übernommen
	Lage einer/mehrerer Fläche(n), deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind
	Gebiet gemeinschaftlicher Bedeutung nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie der EU (FFH), nachrichtlich übernommen/vermerkt
	Europäisches Vogelschutzgebiet, nachrichtlich übernommen/vermerkt
	Naturschutzgebiet, nachrichtlich übernommen/vermerkt
	Landschaftsschutzgebiet, nachrichtlich übernommen/vermerkt
	Geschützter Landschaftsbestandteil, nachrichtlich übernommen/vermerkt
	Geschützter Landschaftsbestandteil, punktuell, nachrichtlich übernommen/vermerkt
	Naturdenkmal, nachrichtlich übernommen/vermerkt
	Naturdenkmal, linienhaft, nachrichtlich übernommen/vermerkt
	Naturdenkmal, punktuell (eines/mehrere), nachrichtlich übernommen/vermerkt
	Naturpark, nachrichtlich übernommen
	Bann- und Schutzwald, nachrichtlich übernommen/vermerkt
	Erholungswald, nachrichtlich übernommen/vermerkt
	Trinkwasser- und Heilquellschutzgebiet (Schutzzone I oder II), nachrichtlich übernommen/vermerkt
	Trinkwasser- und Heilquellschutzgebiet (Schutzzone III, III A, III B oder IV), nachrichtlich übernommen/vermerkt
	Überschwemmungsgebiet, nachrichtlich übernommen/vermerkt
	Hochwasserrückhaltebecken, nachrichtlich übernommen/vermerkt
	Denkmalschutz, flächenhaft
	Denkmalschutz, linienhaft
	Denkmalschutz, punktuell (einer/mehrere)
	Denkmalschutz, im Besonderen: UNESCO-Weltkulturerbe Limes
	Baufläche, Bestand und Planung
	Grünfläche, Bestand und Planung
	Stadt-, Gemeindegrenze
	Grenze des rechtlichen Geltungsbereiches des Regionalen Flächennutzungsplanes

Beikarte 2: Regionaler Einzelhandel

(siehe auch Hauptkarte)

	Versorgungskern
	Zentraler Versorgungsbereich
	Ergänzungsortstandort
	Sonstiger Einzelhandelsstandort, Bestand

Quelle: Planungsverband Ballungsraum
Frankfurt/Rhein-Main

Darüber hinaus sollte dem Experimentalcharakter dieses RegFNP dadurch Rechnung getragen werden, dass die Planzeichen nicht förmlich festlegt wurden, also die Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung über nähere Regelungen zu Form und Inhalt des RegFNP nach § 13 Abs. 6 HPG nicht genutzt wurden. Im Verlauf der Erarbeitung des Vorentwurfs des RegFNP erwies sich diese Entscheidung als zweckmäßig, da verschiedene kartografische und technische Erfordernisse, aber auch einige inhaltliche und rechtliche Einsichten, zu verschiedenen Änderungen und der Ergänzung einer Handvoll weiterer Planzeichen führten. Der Verzicht auf eine Planzeichenverordnung für den RegFNP soll deshalb beibehalten werden.

Für die Planzeichen der Regionalpläne besteht ebenfalls eine Verordnungsermächtigung, und zwar in § 9 Abs. 1 HPG. Zunächst war vorgesehen, auch diese Verordnungsermächtigung nicht zu nutzen. Dies hätte es ermöglicht, dass Erfahrungen aus dem Entwurfsprozess des RegFNP auch Änderungen von regionalplanerischen Planzeichen hätten veranlassen können. Diese Position ließ sich im Aufstellungsprozess für die drei Regionalpläne nicht durchhalten. Es zeigte sich, dass eine nach Form und Inhalt einheitliche Fassung der drei hessischen Regionalpläne nur durch die Verordnung gesichert werden konnte. Die Verordnung trat am 24. September 2005 (GVBl. I, S. 648) in Kraft. Das heißt, dass eine Veränderung dieser Planzeichen zwar weiterhin möglich ist, aber nur unter den engeren Voraussetzungen der Verordnung.

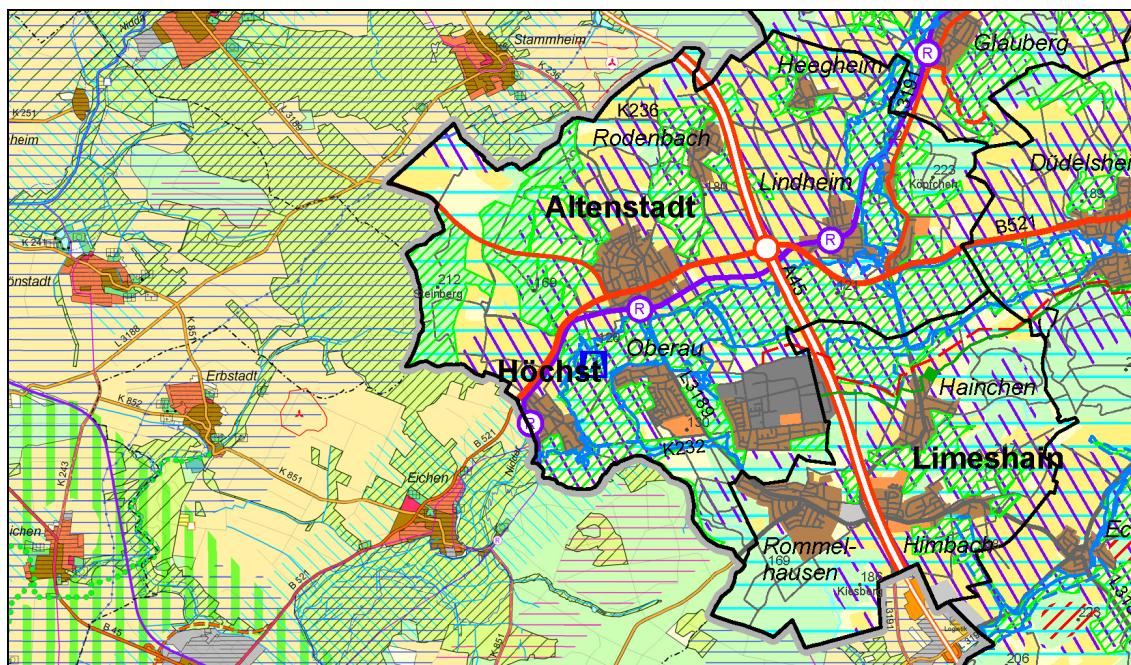
Verknüpfung der Karten beider Pläne

Da der Planentwurf für den RegFNP vom PVFRM, der Entwurf des Regionalplans aber vom RP hergestellt wurde, waren zunächst die technischen Systeme beider Organisationen abzustimmen. Der Planungsverband arbeitet mit dem Geographischen Informationssystem ArcGis der Firma ESRI, das RP nutzt das Geographische Informationssystem Geomedia Professional der Firma Intergraph. Zum Datenaustausch hat man sich auf das ESRI-Shape-Format geeinigt, da das offene Intergraph-System auch Shape-Files lesen und schreiben kann. Der Kartenausschnitt des RegFNP für die Druckversion des Regionalplans Südhessen wird im georeferenzierten Rasterformat vom PVFRM an den RP übergeben, dort in den Datenbestand des RP übernommen und die Gesamtkarte wird in eine PDF-Datei umgewandelt.

Eine komplette Kompatibilität der beiden GIS-Formate ist nicht gegeben, der Datenaustausch ist aber ohne großen Aufwand möglich und in absehbarer Zukunft ist durch die zunehmende Standardisierung im GIS-Bereich, z. B. durch die sogenannten WMS- und WFS-Dienste (WebMapping-Service, WebFeatureService), noch eine weitere Vereinfachung zu erwarten.

Um ein einheitliches Bild des RegFNP und des Regionalplans zu erreichen, wurden die Planzeichen beider Planteile in Form, Farbe und Größe angenähert. Eine längere Diskussion rechtlicher Art entspann sich um die Frage, ob der RegFNP in seinen unterschiedlichen Maßstäben von 1:50.000 und 1:100.000 identisch sein muss. Zur Erhöhung der Lesbarkeit des Plans im Maßstab 1:100.000 hätte auf verschiedene Darstellungen standortbezogener Art, z.B. der Gemeindebedarfseinrichtungen, verzichtet werden können. Der für diese Frage herangezogene Gutachter Schmidt-Eichstaedt riet dazu, die sogenannte Lupenlösung wörtlich zu nehmen. Der Dokumentencharakter des RegFNP verbiete jede Veränderung des Plans. Folglich wurde der RegFNP als Verkleinerung in den Maßstab 1:100.000 ansonsten gänzlich unverändert in den Regionalplanentwurf übernommen.

Abb. 5: Kartenbeispiel



Anmerkung: Für das Verbandsgebiet (Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main) wurde als RPS der RegFNP in 1:100.000 integriert (linke Bildhälfte). Quelle: Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Zusammenführung der Texte beider Pläne

Die Zusammenführung des Textes gelang wie oben beschrieben weitgehend problemlos. Die regionalplanerischen Ziele und Grundsätze und ihre Begründung wurden um den Erläuterungsbericht nach BauGB ergänzt.

Der sogenannte Gemeindeteil stellt eine Serviceleistung des PVFRM für die einzelnen Mitgliedsgemeinden dar, die ja zunächst ein besonderes Interesse an den Aussagen zu ihrer Gemeinde haben werden, und diese Angaben komprimiert einschließlich Planausschnitt im Gemeindeteil finden können.

Inhaltliche Problempunkte und Einzelaspekte

Ein wesentlicher Dissenspunkt zwischen der Regionalplanung und der gemeindlichen Flächennutzungsplanung der Vergangenheit bestand stets in der zukünftigen Siedlungsentwicklung. Das betraf sowohl die Ausweisung von Siedlungszuwachsgebieten (im FNP Wohn- und Mischbauflächen) als auch von Zuwachsgebieten für Industrie und Gewerbe (im FNP gewerbliche Bauflächen). Die gemeindlichen Flächenwünsche überstiegen in der Regel die im Regionalplan enthaltenen Siedlungszuwachsflächen. Infolgedessen wurden von den Gemeinden und dem damaligen Umlandverband auch eigene Bevölkerungsprognosen aufgestellt, die ganz überwiegend einen größeren Siedlungsflächenbedarf begründeten als die regionalisierte Prognose des Landes.

Heute fordern die Kernstädte des Ballungsraumes, dass die geplanten Bauflächen in den kleineren Gemeinden durch die Regionale Flächennutzungsplanung noch enger als bisher begrenzt werden. Die Abwanderung der Bevölkerung in die Umlandgemeinden soll reduziert werden. Diese Forderung ist deshalb noch bedeutsamer, weil auch bereits die Siedlungszuwachsflächen im Regionalplan Südhessen zugunsten kommunaler Spielräume durchaus großzügig bemessen sind und somit die Regionale Flächennutzungs-

planung Flächen streichen muss, die früher als Siedlungsflächen bereits ausgewiesen worden waren.

Eine Auswertung anhand der Bebauungspläne, die dem Regierungspräsidium zur Genehmigung und zur Kenntnis vorgelegt werden, belegt, dass innerhalb des Geltungszeitraums des Regionalplans meist weniger als 25% der ausgewiesenen Zuwachsflächen durch verbindliche Bauleitplanung konkretisiert wurden. Damit stellt sich die Frage, wie die Steuerung des gesetzlich geforderten sparsamen Umgangs mit Grund und Boden und der im Rahmen der Nachhaltigkeitsdebatte geforderten Reduzierung der Flächenanspruchnahme durch die Regionalplanung erreicht werden sollte und wie die Siedlungsentwicklung in den Ober- und Mittelzentren sowie in den Siedlungsschwerpunkten gesteuert worden ist.

Mit dem RegFNP gelang es erstmals, sich auf eine gemeinsame Bevölkerungsprognose und ein gemeinsames Siedlungsstrukturkonzept zu verständigen und den (vermeintlichen) Widerspruch zwischen kommunaler und stärker staatlich beeinflusster Regionalplanung aufzulösen. Dies dürfte umso bedeutsamer sein, weil auch für die Region Südhessen und selbst den engeren Ballungsraum ein relativ moderates Bevölkerungswachstum bis 2020 prognostiziert ist. Aufgrund des rasanten Strukturwandels stehen im Übrigen in der Region zahlreiche industrielle Brachflächen und andere Innenentwicklungs möglichkeiten zur Verfügung. Dies alles gebietet einen relativ zurückhaltenden und steuernden Umgang mit der Festlegung bzw. Darstellung neuer Siedlungsflächen.

Vom Vorentwurf zum Entwurf des RegFNP erfolgte eine Reduktion der Siedlungs flächen. Die im Entwurf des RegFNP dargestellten Wohnbauflächen und gewerblichen Bauflächen sind zugleich aber auch so großzügig ausgewiesen, dass einzelgemeindliche Dispositionsmöglichkeiten erhalten bleiben und für den ökonomischen Wachstumskern Hessens keine Flächenengpässe entstehen.

Bezüglich einer detaillierteren Steuerung des großflächigen Einzelhandels bietet der RegFNP hervorragende Möglichkeiten, weil auf dieser Ebene standortscharfe Festlegungen einschließlich einer groben Nutzungsbestimmung (z. B. Bau- oder Möbelmarkt) sowie Verkaufsflächenfestlegungen möglich sind. Auch die aktuell geforderte Festlegung zentraler Versorgungsbereiche ist hier problemlos möglich. Dies ist umso wichtiger, weil im Ballungsraum die Steuerung allein anhand textlicher (regionalplanerischer) Ziele, die sich am Zentrale-Orte-Konzept orientieren, zunehmend Schwierigkeiten bereitet. Der PVFRM hat sich richtigerweise darauf verständigt, zunächst mit einem regionalen Einzelhandelskonzept die empirischen und konzeptionellen Grundlagen zu erarbeiten, um dann die wesentlichen Aussagen in den RegFNP-Entwurf zu übernehmen.

Die Ausweisung bzw. Darstellung von Windenergieflächen im Vorentwurf des RegFNP erfolgte anhand nachvollziehbarer und einheitlicher Kriterien. Der privilegierten Nutzung wurde so ein durchaus maßgebliches Flächenangebot auch im Ballungsraum gemacht und damit zugleich ermöglicht, dass die Errichtung von Windenergieanlagen an anderer Stelle ausgeschlossen ist. Die Reaktionen aus dem politischen Raum führten dazu, dass das Flächenangebot zugunsten der Windenergie restriktiver ausfiel und heute droht, als reine Verhinderungsplanung zu gelten.

4.3 Zusammenfassende Bewertung und Stärken-Schwächen-Profil des RegFNP

Stärken des RegFNP

– Organisatorische Stärken

Die Zusammenfassung der Planungsebenen Regionalplan und FNP zum RegFNP – als Teil des Regionalplans – ermöglicht bei den beteiligten Verwaltungen in gewissem Umfang eine Arbeitsteilung und die Nutzung von Synergieeffekten. Einige Aufgaben können von einer Institution für das Planwerk insgesamt erledigt werden.

Während der PVFRM – nach den notwendigen Vorarbeiten der und in Abstimmungen mit der Regionalplanung – die Karte RegFNP erstellt und auch die Umweltpflege zum RegFNP durchgeführt, kann sich das RP auf die Erstellung der Karte und die Umweltpflege zum Regionalplan außerhalb des Ballungsraums konzentrieren. Umgekehrt erleichtert die Nutzung des vom RP erarbeiteten Textteils zum Regionalplan – als wesentliche Basis auch des RegFNP-Textes – die Erarbeitung der Begründung zum RegFNP durch den PVFRM.

Auch beim Beteiligungsverfahren ist für die Erfassung und Auswertung der Stellungnahmen und die Erstellung der Beschlussvorlagen eine Arbeitsteilung zwischen beiden Häusern nach räumlichen und inhaltlichen Aspekten vollzogen worden.

Das unter Regie beider Häuser erarbeitete Leitbild stellt für Regionalplan und RegFNP eine Grundlage dar ein jeweils separater Leitbildprozess konnte somit entfallen.

Durch die gemeinsame Beschaffung und Nutzung eines neuen Dokumentationssystems zur Erfassung und Bearbeitung der Stellungnahmen im Beteiligungsverfahren sind Synergieeffekte gegeben. Dies gilt auch für die technische Erstellung von Karte und Text für RegFNP und Regionalplan (gemeinsames Layout, Formatvorlagen, etc.).

Die durch die Zusammenfassung der beiden Planebenen erzielte Bündelung der in beiden Verwaltungen vorhandenen und sich z.T. ergänzenden Fachkompetenz für die räumliche Planung wirkt sich auf die inhaltliche Qualität des Planwerks positiv aus. Viele Arbeiten waren erstmalig zu bewältigen und entfallen bei der nächsten Aufstellung eines RegFNP bzw. gestalten sich einfacher (z.B. EDV-Abstimmungen, Planzeichen festlegen).

– Stärken im Verfahrensablauf

Es liegt auf der Hand, dass die Zusammenfassung und Verzahnung der zuvor getrennten Aufstellungsverfahren für Regionalplan und Flächennutzungsplan Effektivitätsgewinne erbringen können. Der Wegfall eines Planaufstellungsverfahrens (mit der Erstellung des Planentwurfs sowie der Einholung und Auswertung von Stellungnahmen) spart Verwaltungsaufwand, Zeit und Kosten bei den Plangebern wie auch bei den Planadressaten. In der Vergangenheit wurde allerdings lediglich der Regionalplan in einem festen Rhythmus fortgeschrieben, während der FNP des damaligen UVF nach seiner erstmaligen Aufstellung durch zahlreiche Änderungen den jeweiligen Erfordernissen angepasst wurde.

Die Zusammenfassung der Planungsebenen bringt nunmehr auch die Aktualisierung der flächennutzungsplanerischen Darstellungen im Ballungsraum. Die bei einer separaten, zeitlich versetzten Fortschreibung des FNP erforderlichen, aufwendigen Abstimmungen mit bzw. Anpassungen an die regionalplanerischen Festlegungen wurden in das Aufstellungsverfahren integriert. Die gemeinsame Aufstellung des RegFNP gewährleis-

tet in weit höherem Maße als bisher eine Harmonisierung der für den Ballungsraum relevanten raumwirksamen Planungen.

Mit der Zusammenfassung der Verfahrensschritte nach HLPG und BauGB für den RegFNP und der Einbindung in das Aufstellungsverfahren des Regionalplans können die aus der Zusammenlegung der Planungsebenen resultierenden Vorteile optimiert werden.

Die Zusammenfassung des Aufstellungsverfahrens für Regionalplan und RegFNP als die für die Entwicklung der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main maßgeblichen Planwerke kann die Öffentlichkeitswirkung der Planung verstärken. Die Flankierung durch eine entsprechende Öffentlichkeitsarbeit hat dazu beigetragen, das öffentliche Interesse an der räumlichen Planung und der Entwicklung der Metropolregion zu fördern.

– Inhaltliche Stärken

Der RegFNP-Entwurf geht über eine Addition von Flächennutzungsplan und Regionalplan deutlich hinaus. Mit der Maßstabsverkleinerung gegenüber der herkömmlichen Flächennutzungsplanung, der damit verbundenen Straffung und Zusammenfassung flächennutzungsplanerischer Kategorien einerseits, der Maßstabsvergrößerung gegenüber dem Regionalplan und der Transformation regionalplanerischer Ziele in flächennutzungsplanerische Darstellungen andererseits ist ein Schritt in Richtung auf einen neuen Plantyp getan, der dem Konfliktpotential und Koordinierungsbedarf in der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main angemessen erscheint.

Gegenüber den bisherigen regionalplanerischen Festlegungen basieren die Festlegungen und Darstellungen des RegFNP im Ballungsraum z. T. auf detaillierteren und aktuelleren Datengrundlagen. Die inhaltliche Qualität der Darstellungen und deren Begründbarkeit hat sich damit insgesamt verbessert. Die Umweltprüfung dürfte eine belastbare Abwägungsgrundlage darstellen.

Verglichen mit dem bisherigen FNP bestehen im RegFNP neue Planungsspielräume für die verbindliche Bauleitplanung, die eine größere Flexibilität ermöglichen, aber die gemeindliche Planung auch stärker in die Verantwortung nehmen.

Gegenüber dem Regionalplan kann die höhere Detailschärfe des RegFNP die Steuerungswirkung hinsichtlich der Siedlungsentwicklung und insbesondere des großflächigen Einzelhandels im Ballungsraum deutlich verbessern.

Schwächen des RegFNP

– Organisatorische Schwächen

Den Möglichkeiten zur Arbeitsteilung zwischen den beiden Verwaltungen RP und PVFRM bei der Aufstellung des Regionalplans und des RegFNP steht ein erheblicher verwaltungsinterner Abstimmungsaufwand gegenüber. Der Koordinierungsbedarf reicht von inhaltlichen und methodischen Fragen bei der Erstellung des Plans und der Umweltprüfung über die Abstimmung der Planzeichen, den Workflow für die „technische“ Durchführung des Beteiligungsverfahrens, gemeinsame Beschlussvorlagen und Terminpläne für die Gremien, die Abstimmung von Verfahrensfragen bis hin zur Lösung kartografischer, GIS- und DV-technischer Probleme. Auch bei intensiver Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel sind regelmäßige Treffen der Fachleute beider Häuser unverzichtbar, was einen spürbaren Zeitaufwand erfordert, zumal die Verwaltungen nicht im selben Gebäude bzw. derselben Stadt angesiedelt sind.

Wegen des hohen Koordinierungsbedarfs zwischen beiden Verwaltungen, aber auch der gegenüber einem „normalen“ Regional- oder Flächennutzungsplan erheblich größeren Komplexität des Planwerks Regionalplan/RegFNP, muss von einem höheren Zeitaufwand für die Aufstellung des Regionalplans/RegFNP und damit von einem längeren Aufstellungsverfahren ausgegangen werden. Die bisherigen Erfahrungen bei der Entwurfserarbeitung stützen diese Annahme. Allerdings tragen hierzu auch die nach EU-Recht nunmehr erforderlichen Prüf- und Dokumentationspflichten bei.

– *Schwächen im Verfahrensablauf*

Die Zusammenfassung regionalplanerischer und flächennutzungsplanerischer Inhalte im RegFNP sowie die zusätzliche Offenlegung des Umweltberichts haben zu einer – verglichen mit dem Regionalplan – größeren Zahl von Stellungnahmen von in ihren Belangen berührten Stellen geführt. Insbesondere hat sich eine größere Zahl von Privatpersonen am Aufstellungsverfahren beteiligt. Damit nahm auch der Zeitbedarf für die Auswertung und Aufbereitung der Stellungnahmen zu. Wenngleich diese Aufgabe unter Einsatz moderner Dokumentationssysteme bearbeitet wurde, lag der aktuelle Zeitbedarf hierfür höher als in einem „normalen“ Regionalplanaufstellungsverfahren.

Auch der Zeitbedarf der beiden Entscheidungsgremien – Regionalversammlung und Verbandskammer – für die Beratung der und Beschlussfassung über die Vorlagen hat sich erhöht. Zur Optimierung dieses Prozesses wäre zumindest eine gemeinsame Beratung beider Gremien förderlich. Dies wurde aber von den Gremien abgelehnt.

Eine zusätzliche Verlängerung des Aufstellungsverfahrens trat ein, als Regionalversammlung und Verbandskammer bei der Entscheidung über die eingegangenen Stellungnahmen keine übereinstimmenden Beschlüsse fassten und das Vermittlungsverfahren in Anspruch genommen werden musste.

Die Notwendigkeit, inhaltsgleiche Beschlüsse zweier Gremien zum RegFNP herbeizuführen, betrifft im Übrigen nicht nur das Planaufstellungsverfahren. Auch nach Inkrafttreten des Regionalplans/RegFNP erforderlich werdende RegFNP-Änderungen werden, soweit sie auch mit einer Abweichung von regionalplanerischen Zielen verbunden sind, von beiden Gremien beschlossen werden müssen.

Den aus der Zusammenführung von Regionalplan und FNP erwachsenden Vorteilen steht ein insgesamt längeres und aufwendigeres Aufstellungsverfahren gegenüber. Die Gefahr, dass der RegFNP während des Aufstellungsprozesses von der realen Entwicklung überholt wird und die Planungsgrundlagen und Zielsetzungen bei Inkrafttreten des RegFNP bereits veraltet sind, war nur durch Aktualisierungsschritte im Verfahren auszugleichen. Dennoch ist bemerkenswert, dass die parallel erstellten Regionalpläne für die anderen hessischen Regionen nur 1-2 Jahre schneller sind.

– *Formale und inhaltliche Schwächen*

Gegenüber dem „schlanken“ Regionalplan Südhessen 2000 erreicht das aus vier Aktenordnern bestehende Planwerk Regionalplan/RegFNP einen beträchtlichen Umfang. Wenngleich dieser z. T. auch auf den Umweltbericht zurückgeht und insoweit nicht dem RegFNP angelastet werden darf, ist die Orientierung, die Übersichtlichkeit und Handhabbarkeit doch deutlich erschwert. In der Praxis könnte sich das Problem insofern verschärfen, als für die Arbeit innerhalb des Ballungsraums der Ordner „Regionalplan Südhessen“, für die Arbeit außerhalb des Ballungsraums die drei Ordner „Regionaler Flächennutzungsplan“ weitgehend entbehrlich sein dürften.

Für das Beteiligungsverfahren ist es jedoch notwendig, allen Beteiligten sowie den Offenlegungsstellen das komplette Planwerk zur Verfügung zu stellen. Dies erfordert neben höheren Kosten auch einen erhöhten logistischen Aufwand. Mit der Einstellung des Entwurfs auf die Internetseiten von RP und PVFRM und dem optionalen bzw. ergänzenden Versand der Planunterlagen auch auf CD-ROM ist dieses Problem teilweise entschärft worden.

Die eingeschränkte Lesbarkeit der verkleinerten Karte RegFNP innerhalb der Karte des Regionalplans ist ein auffälliger Schwachpunkt, ebenso die im vorliegenden Entwurf noch bestehenden Unterschiede in der Farbgebung zwischen Ballungsraum und übriger Region. Eine Vereinheitlichung des Kartenbildes ist weiterhin anzustreben.

Wegen der Komplexität des Planwerks gibt es gegenüber Laien, aber auch Politikern Vermittlungsprobleme, etwa hinsichtlich der Zusammenhänge zwischen Regionalplan und RegFNP, der Zuständigkeiten der Gremien und Verwaltungen, aber auch der unterschiedlichen Bearbeitungstiefe und Detailschärfe von Regionalplan und RegFNP.

Inwieweit die gemeindlichen Bebauungspläne aus dem RegFNP entwickelt werden können, muss die Praxis zeigen. Dies wird sich erst nach Inkrafttreten des Regionalplans/RegFNP beurteilen lassen.

Hinzuweisen ist auch auf die nicht erfolgte Einbeziehung der Oberzentren Darmstadt und Wiesbaden in den Geltungsbereich des RegFNP.

4.4 Zusammenfassung der Erkenntnisse und erste Handlungserfordernisse aus regionalplanerischer Sicht

Schlussfolgerungen für die Gesetzgebung

Mit § 9 Abs. 6 ROG hatte der Bund, wohl auch auf Drängen der Ministerkonferenz für Raumordnung, 1998 eine durchaus restriktive Regelung geschaffen. Das Gesetz stellte die Aufstellung eines RegFNP unter vier wesentliche Voraussetzungen, nämlich

- dass die Regionalplanung kommunal organisiert sein muss,
- dass der Plan sowohl die Festlegungen des Regionalplans als auch die Darstellungen nach BauGB enthalten muss,
- dass der Planungsraum sachgerecht in die Gesamtregion, für die ein Regionalplan aufzustellen ist (Teilraumplanungsverbot), eingebunden sein muss,
- dass er nur für verdichtete Räume oder bei Vorliegen anderer raumstruktureller Verflechtungen eingesetzt werden darf (siehe dazu auch Kap. 3.2).

Daher konnte der RegFNP, ohne grundlegende Änderung des gesamten Raumordnungssystems Hessens, nur nach dem Zweikammersystem (Regionalversammlung plus Verbandskammer, in der alle Gemeinden vertreten sind) und unter Verwendung der sogenannten Lupenlösung, in der der RegFNP integraler Bestandteil des größeren Regionalplans Südhessen ist, entstehen. Auch der Entwurf der Planzeichen stand unter den engen Voraussetzungen dieser Norm, die im Wesentlichen nur eine additive Zusammenführung der Planzeichen beider Ebenen, und nicht die Entwicklung neuer, gemeinsamer Planzeichen zulässt.

Die Bedingung, dass der RegFNP nur für verdichtete Räume aufgestellt werden durfte, warf schwierige Abgrenzungsfragen auf, die letztlich nur gutachterlich geklärt werden konnten.

In der Folge wurden deshalb der RegFNP und die dafür erforderlichen Entscheidungsstrukturen als unübersichtlich, kompliziert und willkürlich eingestuft. Wenn auch diese Kritik überzogen ist, so bleiben doch Zweifel insbesondere in Bezug auf die Abgrenzungs- und Organisationsfragen und das Teilraumplanungsverbot. Hier hätte man sich, zumal in der Einführungsphase, flexiblere Regelungen im Sinne einer Experimentierklausel gewünscht.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung, die einen Vorschlag für ein neues ROG erarbeitet hatte, schlug vor zu prüfen, ob zumindest das Teilraumplanungsverbot und die enge Bindung an verdichtete Räume entfallen kann. Bei einem Ausbau ist der Bundesgesetzgeber diesen Vorschlägen gefolgt und im neuen § 8 IV ROG-2008 findet sich daher weder das Teilraumplanungsverbot noch die Bindung an verdichtete Räume wieder.

Vorschläge zur Steigerung der Effektivität des Aufstellungsverfahrens

Für den RegFNP in den vorgegebenen Entscheidungsstrukturen würde man sich dringend wünschen, dass Regionalversammlung und Verbandskammer gemeinsam tagen und der Vermittlungsausschuss nicht bemüht werden müsste. Dies ist mit dem Selbstverständnis der beiden Gremien jedoch nicht vereinbar. Ob es in Zukunft hier zu neuen Überlegungen kommt, bleibt abzuwarten.

Erste Vorschläge zur Weiterentwicklung der Planinhalte

Wie bereits dargestellt, waren die Möglichkeiten des RegFNP zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels noch nicht ausgeschöpft. Hier wurden positive Ergebnisse im Beratungsprozess über das regionale Einzelhandelskonzept erreicht. Die endgültigen Ergebnisse bleiben abzuwarten.

Verbesserung der Umsetzungsorientierung

Modern verstandene Regionalplanung ist im Sinne einer Regionalentwicklung umsetzungsorientiert. Auch die Flächennutzungsplanung wird ohne strategische Orientierung und die Verbindung mit der Stadtentwicklungsplanung die mehrfach eingeforderte Revitalisierung nicht erfahren. Daraus folgt, dass die Regionale Flächennutzungsplanung eng mit verschiedenen Fachplanungen verzahnt sein sollte, wie es für die Landschaftsplanung ja bereits erfolgreich vollzogen wurde.

Neue Arbeitsfelder könnten z. B. im zunehmend regional zu betrachtenden Umweltschutz (strategische Lärmkartierung und ihre Umsetzung, Emissionsschutz [Feinstaubproblematik]) liegen. Wichtiger ist jedoch die Verbindung zu umsetzungsorientierten regionalen Initiativen, Veranstaltungen, Kampagnen und Projekten (Schaffer, Scheck 2006: 115 f.). In der Vergangenheit hat z. B. der damalige Umlandverband den Regionalpark initiiert und zur Entwicklung der „Route der Industriekultur“ maßgeblich beigetragen.

Bei einem Ausbau der erfolgten Zuweisung der Geschäftsstellenfunktion für den Rat der Region (den engeren Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main) könnte der PVFRM eine wichtige Initiativfunktion für regionale Maßnahmen und Projekte übernehmen und diese in die regionale Flächennutzungs- und Landschaftsplanung integrieren.

5 Erste Erkenntnisse nach der Einleitung des Aufstellungsverfahrens des RegFNP aus der Sicht der kommunalen Bauleitplanung

Im Folgenden⁷ wird der RegFNP in den Zusammenhang mit der Regionalentwicklung und dem durchgeführten Leitbildprozess gestellt und die sich abzeichnende Grundkonzeption des Plans aufgezeigt. Danach werden konzeptionelle Fragen, der Maßstabsprung des Plans und seine inhaltlichen Konsequenzen erörtert. Wesentliche Herausforderungen für den Aufstellungsprozess ergeben sich aus den anschließend angesprochenen EU-Umweltrichtlinien. Schließlich wird auf die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung und damit verbundene Verfahrensinnovationen eingegangen sowie ein erstes Fazit gezogen.

5.1 Der Regionale Flächennutzungsplan als neuer Plantyp aus Sicht der kommunalen Bauleitplanung

In den Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin wird die Aufgabe einer integrierten räumlichen Gesamtplanung seit jeher mit einer Einheitsverwaltung und einem einzigen Beschlussorgan bewältigt. Den Ausgangspunkt bildet hier ein Flächennutzungsplan, der zugleich die Funktionen eines Raumordnungsplans erfüllt. Im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main kommt die Umkehrung dieses Modells zum Tragen: Hier werden stark reduzierte Inhalte der vorbereitenden Bauleitplanung in einen Regionalplan integriert.

Der künftige RegFNP deckt einen Teil der größeren Planungsregion Südhessen ab. Die Aufgabe der Regionalen Flächennutzungsplanung wird daher im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main faktisch von zwei Plangebern – der Regionalversammlung Südhessen und der Verbandskammer des Planungsverbands – und zwei planenden Verwaltungen – dem Regierungspräsidium Darmstadt und der Geschäftsstelle des Planungsverbands – bearbeitet.

Der landesgesetzlich vorgegebene regionalplanerische Maßstab 1:50.000, die auch für die raumordnerischen Anteile des künftigen RegFNP gültige Planzeichenverordnung für Regionalpläne sowie die Anforderungen durch das Teilraumplanungsverbot an eine (weitgehend) konsistente Planlogik zwischen Regionalplan Südhessen und dem darin liegenden RegFNP führen in der Praxis dazu, dass der nun vorgelegte Vorentwurf stark regionalplanerisch geprägt ist. In einigen Bereichen wurden Darstellungen (z. B. Bauflächen statt Siedlungsflächen, Grünflächen, Gemeinbedarf) ergänzt und konkretisiert. Der Inhalt und der Umfang der Legende des RegFNP sowie das Kartenbild der Hauptkarte im Vergleich mit dem Regionalplan Südhessen machen dies deutlich.⁸

Die Organisationslogiken der zwei beteiligten Institutionen Regierungspräsidium und Planungsverband bilden sich in dem Versuch ab, im RegFNP zwischen Inhalten der Raumordnung und der vorbereitenden Bauleitplanung zu differenzieren. Dies entspricht zwar gelegentlich der Arbeitsteilung zwischen beiden Verwaltungen und hat eine rechtliche Komponente, widerspricht aber klar der Grundidee eines RegFNP als neuem Plantyp, der weder gemeinsamer Flächennutzungsplan mit Inhalten der Raumordnung noch Regionalplan mit ergänzenden Inhalten der vorbereitenden Bauleitplanung sein soll. Für die Umsetzung eines RegFNP ergeben sich aus den Möglichkeiten des § 8 Abs. 4 ROG-2008 (§ 9 Abs. 6 ROG-1998) drei Grundmodelle:

⁷ Aus der Innensicht des PVFRM werden erste Erfahrungen und aktuelle Herausforderungen skizziert. Die Beschreibung hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit und ist insofern vorläufig, als der politische Prozess mit der Beratung des RegFNP noch läuft.

⁸ Die Legende des RegFNP steht zur Verfügung unter:
http://www.planungsverband.de/media/custom/1169_1386_1.PDF (3.2.2009)

■ Regionaler Flächennutzungsplan (RegFNP) im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

- das sogenannte 1:1:1-Modell im Status quo (eine Region, ein Beschlussorgan, ein Plan),
- das Neuzuschnitts-Modell mit einem kompletten Neuzuschnitt der Regionen bzw. dem Herausschnitt von geeigneten Räumen oder
- das für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main gewählte Integrationsmodell der Regionalen Flächennutzungsplanung im Kontext der Regionalplanung für die größere Region. Das für eine zügige Erprobung favorisierte Integrationsmodell (sogenannte „Lupenlösung“) stellt jedoch auch erhöhte Verfahrensanforderungen (ARL 2000).

5.2 Leitbildprozess als Grundlage für die Regionalentwicklung und den Regionalen Flächennutzungsplan

Mit insgesamt 280 Akteuren aus Kommunalverwaltungen, Politik und regionalen Institutionen wurde in zwei Workshops im Jahr 2003 ein Leitbild für die angestrebte Entwicklung der Planungsregion Südhessen und des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main mit 1.200 Anregungen erarbeitet. In den Veranstaltungen wurden folgende wesentliche Zukunftstrends als Planungsgrundlagen diskutiert:

- die Bevölkerungsentwicklung und ihre Konsequenzen für die Regionalentwicklung und den Wohnungsbedarf,
- Trends der wirtschaftlichen Entwicklung und Zukunftsbranchen,
- Freiraumentwicklung,
- Mobilitätsentwicklung und
- die kommunalen Finanzen.

Daraus wurden dann denkbare Zukünfte in drei Szenarien für die Region unter den Titeln

- „Denkfabrik Rhein-Main“,
- „Lebensraum Rhein-Main“ und
- „Vielfalt Rhein-Main“

verdichtet. Im Internetforum „www.planung-verbindet.de“ äußerten sich 300 Bürgerinnen und Bürger mit 650 Beiträgen zu den im Leitbild formulierten Zielvorstellungen. Das Leitbild für den RegFNP und den Regionalplan Südhessen wurde 2004 von der Regionalversammlung Südhessen und der Verbandskammer überarbeitet und beschlossen.

Der Entwurf des Regionalplans Südhessen wie auch der RegFNP beziehen sich in ihren Grundzügen auf das erarbeitete Leitbild und erheben den Anspruch, einen Beitrag zur Umsetzung dieser Zielvorstellungen zu leisten.⁹ Ziele des Leitbildprozesses waren insbesondere die Erarbeitung einer Richtschnur für das planerische Handeln, eine Verständigung mitwirkender regionaler Akteure über die gewünschte Regionalentwicklung sowie der Prozessnutzen im Sinne einer gemeinsamen Arbeit an der Zukunft der Region, die als solche selbst auch Identität schafft. Gegenstand des Leitbildprozesses war es hingegen nicht, Projekte zur Regionalentwicklung zu verabreden, wenngleich die Regi-

⁹ Eine detaillierte Beschreibung des Leitbildprozesses und seines Ergebnisses steht zur Verfügung unter: <http://www.planungsverband.de/index.phtml?La=1&sNavID=1169.252&mNavID=1.100&object=tx|1169.38.1|1169.12.1&sub=0> (3.2.2009).

onalentwicklung im Ballungsraum und in Südhessen insgesamt Gegenstand der Diskussion war.

Die erzielten Leitbildformulierungen bleiben mit ihren Zielaussagen im Ergebnis sehr allgemein und offen und erreichen deshalb nicht die erforderliche Qualität für eine direkte Aufnahme in die Zielkataloge des RegFNP oder Regionalplans. Jedoch hat die gemeinsame Arbeit von 280 regionalen Akteuren am Leitbild als Kommunikationsprozess den nicht zu unterschätzenden Nutzen einer verbreiterten Diskussion von Planungsgrundlagen, veränderten Rahmenbedingungen und möglichen Konsequenzen für die Regionalentwicklung geboten.

5.3 Der RegFNP: Möglicher Anlass für eine veränderte siedlungsstrukturelle Konzeption

Eine – wenn auch unausgesprochene – Ausgangsfrage für das Aufstellungsverfahren war, ob angesichts aktueller wissenschaftlicher Debatten über eine veränderte „Lesart“ urbaner Systeme – wie sie im Rahmen des Ladenburger Kollegs am Beispiel des Rhein-Main-Gebiets zur „Zwischenstadt“ (Sieverts 2001) oder unter dem Begriff der „Netzstadt“ (Oswald, Baccini 2003) am Beispiel der Schweiz geführt werden – auch ein neuer konzeptioneller Ansatz für den Ballungsraum möglich ist, der zu einem veränderten siedlungsstrukturellen Konzept als Grundlage für den RegFNP führen könnte. Hinzu kamen Überlegungen, inwieweit sektorale Konzepte (z. B. Zentren, Wohnen, Gewerbe, Grünflächen, Sportstätten) entwickelt werden können.

Aus heutiger Perspektive bleibt festzuhalten, dass es einen planerisch-konzeptionellen Vorlauf für den RegFNP in dieser Form (weitgehend) nicht gegeben hat. Die Gründe hierfür sind vielfältig und mit ihren Auswirkungen auf die Qualität des Plans – zum Beispiel im Rahmen einer Evaluation des Aufstellungsprozesses – zu einem späteren Zeitpunkt zu beleuchten. Wo immer es möglich war, wurde im Aufstellungsprozess auf vorliegende Planungen zurückgegriffen. Dies trifft insbesondere für den Landschaftsplan des ehemaligen Umlandverbands Frankfurt (UVF) und ergänzende landschaftsplanerische Gutachten für neue Mitgliedskommunen zu. Somit ist inhaltlich-konzeptionell eher von der „handwerklichen“ Herstellung eines RegFNP für den Ballungsraum auszugehen, die bestehende Planungen zusammenzieht und in eine einheitliche Legende auf einer Maßstabsebene überführt.

Der Wert der aufwendigen Leitbilderarbeitung ist jedoch nicht zu unterschätzen, wird damit doch eine „Sprache“ für das Planungsgebiet geschaffen. Selbstverständlich brachten im Rahmen der Erarbeitung des Vorentwurfs und in den Beteiligungsschritten die Kommunen Entwicklungsvorstellungen zu mehreren Tausend Bau- und Grünflächen und Planungsvorstellungen anderer Planungsträger ein, die in einem konsistenten Entwurf der Verwaltung planerisch verarbeitet wurden. Auch bleibt festzuhalten, dass im Landesentwicklungsplan nach wie vor wesentliche Teile des siedlungsstrukturellen Konzepts der Region fest verankert sind. Der für die Planungsregion Südhessen gelende Regionalplan wird im Grunde konzeptionell fortgeschrieben und insbesondere die Flächennutzungspläne der 32 neuen Mitglieder des Planungsverbands, die vormals nicht dem UVF (mit seinem gemeinsamen FNP für 43 Gemeinden) angehörten, gelten bis zur Genehmigung des RegFNP fort. Diese 33 Flächennutzungspläne unterliegen in dieser Zeit nach wie vor Änderungen und wurden von einigen Kommunen sogar neu aufgestellt.

Dem RegFNP kommt unter den gegebenen Rahmenbedingungen somit eher die Aufgabe zu, die Festlegungen der Raumordnung, wo dies geboten ist, flächenscharf zu konkretisieren und einen Rahmen für die übergemeindliche Abstimmung zu schaffen. Da-

bei ist auch zu beachten, dass der Regionalplan Südhessen in seinen Festlegungen bislang bereits eine zum Teil höhere Regelungstiefe aufgewiesen hat (was das dichte Kartenbild im Maßstab 1:100.000 deutlich zeigt) als der bisherige gemeinsame Flächennutzungsplan des UVF.¹⁰

5.4 Verbindliche Maßstabsvorgabe 1:50.000 – Rücknahme der Steuerungstiefe der vorbereitenden Bauleitplanung und Grenzen der Konfliktbewältigung

Mit der landesrechtlich verbindlichen Maßstabsvorgabe von 1:50.000 für den RegFNP ist planerisch die Aufgabe zu bewältigen, inwieweit eine Entfeinerung von Inhalten möglich ist, ohne die Grundzüge der Planung und einen hinreichenden Konkretisierungsgrad für die Konfliktbewältigung zu gefährden und – wo dies zwingend geboten ist – auch örtliche Besonderheiten abzubilden. Denn trotz eines tendenziell eher dem Charakter eines Regionalplans entsprechenden RegFNP sind auch die Anforderungen an die vorbereitende Bauleitplanung zu erfüllen.

Festzuhalten ist, dass die Diskussion um eine Generalisierung von Planinhalten und die Verbesserung der Lesbarkeit des Kartenbilds (Entfeinerung) nahezu ausschließlich im Hinblick auf Anforderungen der vorbereitenden Bauleitplanung geführt wurde, regionalplanerische Festlegungen jedoch nahezu unberührt geblieben sind. Die weiterhin unbefriedigende grafische Überfrachtung und die damit einhergehenden Interpretationsprobleme der Hauptkarte haben auch hier ihre Ursache.

Für den Vorentwurf wurde im Plan generell eine Darstellungsuntergrenze von 0,5 ha gewählt. Diese soll der polyzentralen Siedlungsstruktur des Raums Rechnung tragen, die neben mittleren Großstädten auch Gemeinden mit sehr kleinen dörflichen Ortsteilen aufweist. Damit wird auch die Frage aufgeworfen, wie der künftige Entwicklungsräumen des RegFNP angelegt ist.

Die gewählte Darstellungsuntergrenze führt dazu, dass kleinere Bauflächen der räumlich umliegenden Nutzung zugeordnet werden. Dies kann sich zukünftig im Einzelfall durchaus als problematisch erweisen, wenn zum Beispiel großflächiger Einzelhandel auf geringer Grundfläche nunmehr auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung (Sondergebiet „Einkauf“) aus einer Bodennutzungsart entwickelt werden müsste, die dafür im Grunde nicht geeignet ist (z. B. Wohnen und Gewerbe). Aktuelle Übergangsphänomene zeigen hier gelegentlich nur schwer vermittelbare Stilblüten: So wird derzeit in einem Ortsteil eines Mittelzentrums ein Standort für einen Lebensmittelvollversorger vorbereitet, der die Regelvermutungsgrenze zur Großflächigkeit nach § 11 Abs. 3 BauNVO knapp überschreitet. Der Planungsverband betreibt in diesem Bereich des fortgeltenden Flächennutzungsplans des UVF im Maßstab 1:10.000 ein FNP-Änderungsverfahren. Aufgrund der geringen Grundfläche des Standorts unterhalb der Darstellungsgrenze des RegFNP wird aller Voraussicht nach diese Fläche im künftigen RegFNP dann einer Wohnbaufläche zugeschlagen werden.

Dies bedeutet entweder, dass die Steuerungswirkung des RegFNP durch eine weitere Ausweitung des Entwicklungsrahmens reduziert werden muss (Was kann als entwickelt nach BauGB angesehen werden?), oder im Zweifel Rechtsunsicherheiten für die betroffene Gemeinde bestehen, da z. B. im vorliegenden Fall ein Sondergebiet „Einkauf“ im Bebauungsplan aus einer Wohnbaufläche entwickelt werden müsste.

¹⁰ Der Regionalplan Südhessen steht zur Verfügung unter <http://www.landesplanung-hessen.de/index.asp?main=rs>, abgerufen am 3.2.2009; der gemeinsame Flächennutzungsplan steht zur Verfügung unter <http://pvfrm.alta4gis.de/klein/viewer.htm> (3.2.2009).



Augenfällig wird die vorgenommene Entfeinerung unter anderem bei den Grünflächendarstellungen (Reduzierung der Lagesymbole von 8 auf 3 Kategorien) und bei Einrichtungen für den Gemeinbedarf (Reduzierung der Lagesymbole von 17 auf 4 Kategorien). Im Hinblick auf das Freiflächenkonzept stellt sich künftig verstärkt die Frage des Verhältnisses zwischen Landschaftsplan und RegFNP. Diese Planungsebenen haben bisher auf gleicher Maßstabsebene (1:10.000) eng korrespondiert. Durch die Maßstabsvorgabe für den RegFNP entsteht nun die Schwierigkeit, Inhalte und Konzepte aus einem Landschaftsplan in 1:10.000 in einem Plan mit dem Maßstab 1:50.000 zu verankern. Dies erfordert im Grunde zumindest einen eigenständigen inhaltlich-konzeptionellen Zwischenschritt.

Eine eng mit dem RegFNP korrespondierende Landschaftsplanung wird künftig den Charakter einer Landschaftsrahmenplanung annehmen müssen, die jedoch nicht geeignet ist; örtliche Besonderheiten abzubilden.

5.5 Drohender Funktionsverlust der vorbereitenden Bauleitplanung in Teilbereichen?

Der Flächennutzungsplan ist als Teil der kommunalen Bauleitplanung systemisch eng in die Zusammenhänge der städtebaulichen Planung eingebunden. Als Verwaltungsprogramm hat der FNP eine Koordinations- und Informationsfunktion. Bereits mit einer landesgesetzlich geregelten, unfreiwilligen Übertragung der gemeinsamen vorbereitenden Bauleitplanung auf einen Planungsverband (wie z. B. beim früheren UVF) verändert sich die Wahrnehmung der Flächennutzungsplanung durch die Mitgliedsgemeinden hin zu einer „übergeordneten Planung“ mit augenfälliger Nähe zur Regionalplanung. Somit erscheint der Schritt, nunmehr Regionalplan und gemeinsamen Flächennutzungsplan zu einem Regionalen Flächennutzungsplan zusammenzuziehen, zunächst folgerichtig.

Das Beispiel der künftigen Darstellung von Anlagen und Einrichtungen für den Gemeinbedarf im RegFNP zeigt, dass hier maßstabsbedingt gelegentlich nahe an der Grenze zur Funktionslosigkeit des Plans operiert werden wird. Ist im gemeindlichen Zusammenhang der vorbereitende Bauleitplan noch zur Diskussion und Vorbereitung von Standorten geeignet und besitzt durchaus auch eine Informationsfunktion, zwingt der Maßstab 1:50.000 insbesondere in großstädtischen Bereichen bereits planografisch zu einer sehr weitgehenden Entfeinerung, d. h. zur Aufgabe ganzer Kategorien. Gleichzeitig fällt die Bildung geeigneter, übergeordneter regionaler Kategorien konzeptionell ausgesprochen schwer, da in der Region weder ein Konsens über die Definition der „Regionalbedeutsamkeit“ – beispielsweise von Kultur- oder Sportheinrichtungen – existiert, noch dem Planungsverband selbst Trägerschaftsaufgaben für regionalbedeutsame Einrichtungen zufallen. Zugleich wird zum Teil jedoch rechtlich die Auffassung vertreten, dass auf eine Darstellung von Gemeinbedarfseinrichtungen aufgrund des § 5 BauGB nicht vollständig verzichtet werden darf.

Die geänderte Regelungstiefe des RegFNP wird deshalb auch von einigen Kommunen als äußerst zwiespältig wahrgenommen. Einerseits kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass nach der erfolgten (unfreiwilligen) Übertragung der vorbereitenden Bauleitplanung auf den Planungsverband eine Rücknahme der Regelungstiefe und der damit einhergehende Rückgewinn kommunaler Entwicklungsspielräume begrüßt wird. Andererseits wird bereits vielfach deutlich, dass mit dem gewählten Modell des RegFNP im Ballungsraum auch deutlich weniger vorweggenommene Konfliktlösung und Koordination geleistet wird. Eine Großstadtverwaltung im Verbandsgebiet überlegt daher bereits, den bisherigen Flächennutzungsplan des UVF im Maßstab 1:10.000 ei-

genständig als informelle Planungsebene fortzuführen, da der künftige – relativ unge nauen – RegFNP für die Koordination der eigenen Bebauungspläne und sonstigen städte baulichen Pläne nur noch sehr begrenzten Nutzen hat.

5.6 Neue Anforderungen durch EU-Umweltrichtlinien

Eine besondere Herausforderung für das Aufstellungsverfahren des Regionalen Flächennutzungsplans ergibt sich aus der Anwendung von EU-Umweltrichtlinien, die inzwischen ganz oder teilweise in nationales Recht umgesetzt wurden. Der RegFNP ist einer *strategischen* Umweltprüfung zu unterziehen, die voraussichtlich eintretende erhebliche Auswirkungen berücksichtigt, welche die Durchführung des Plans auf die Umwelt haben kann. In dieses Verfahren integrierte der Planungsverband vertiefende Prüfungen zur Verträglichkeit mit Vogelschutzgebieten von europäischer Bedeutung und Schutzgebieten nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie und ermittelte mögliche Konflikte mit Störfallbetrieben nach der Seveso II-Richtlinie. Zudem wurden Vorrang gebiete für Einrichtungen zur Windenergienutzung mit Ausschlusswirkung über einen Abstandskriterienkatalog abgeleitet.

Die Plan-Umweltprüfung (Plan-UP) umfasst eine Raumprüfung für das gesamte Plan gebiet sowie eine Einzelflächenprüfung und nutzt umfangreich das Geoinformationssystem des PVFRM mit allen relevanten vorliegenden Plan- und Datenebenen, die Umweltinformationen enthalten. Die Ergebnisse werden in Form von Karten und Daten blättern mit Unterstützung des Geoinformationssystems aufbereitet und einer verbal argumentativen Bewertung unterzogen. Planungsvarianten entstehen nicht durch einen grundlegend neuen Entwurf, sondern durch die Modifikation des Zuschnitts von Flä chen oder eine veränderte Zielnutzung.

Die Methodik und technische Unterstützung der Plan-UP des Planungsverbands hat inzwischen bundesweit Anerkennung gefunden. Hervorzuheben ist, dass das Instrument bereits den bisherigen Aufstellungsprozess begleitet und somit zur Optimierung der vorgelegten Planung von Anfang an beigetragen hat. Der Planungsverband stellt die in dieser Form aggregierte Umweltinformation für den Abwägungsprozess zur Verfügung. Darüber hinaus kann die Plan-UP auch als Dienstleistung für Bauleitplanverfahren der Mitgliedskommunen genutzt werden. Wesentliche Teile des Umweltberichts für einen Bebauungsplan können durch die Plan-UP des Verbandes bereits im Rahmen der Abschichtung geleistet werden und sind nur bei Bedarf zu detaillieren oder ergänzen.

Allein der bisherige Umfang und Aufwand der Plan-UP, die in zusammengefasster Form rund 400 Seiten umfasst, zeigt die neuen Anforderungen nach EU-Umweltrecht in einem Großverfahren. Insbesondere die Pläne – z. B. zusammengefasst nach Gemeinde gebiet mit Raumwiderständen – erhöhen die Transparenz für den politischen Entscheidungsprozess. Sie ermöglichen es zudem, Planungsalternativen im Hinblick auf ihre Umweltauswirkungen durch eine Simulation qualifiziert zu prüfen („Was-wäre-wenn“). Die gewählte Methodik der Plan-UP und ihre technische Unterstützung können somit sicher als eine wichtige Verfahrensinnovation des PVFRM in der Regionalen Flächennutzungsplanung angesehen werden.¹¹

¹¹ Die Methodik der Plan-Umweltprüfung des Planungsverbands steht unter http://www.planungsverband.de/media/custom/1169_357_1.PDF (3.2.2009) zur Verfügung.

Nähtere Informationen auch auf dem 8. UVP-Kongress 2006 vom 14.-15.9.06 im Beitrag von Herrn Dr. Stock, Planungsverband, mit dem Titel: Informationsmanagement bei der Umweltprüfung des Regionalen Flächennutzungs planes Frankfurt/Rhein-Main.

5.7 Kommunikation, Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung

Der bisherige Aufstellungsprozess des RegFNP wurde vom PVFRM mit einer Reihe von Fachveranstaltungen und regelmäßigen Treffen der Bau- und Planungsamtsleiter der Region begleitet. Themen dieser Veranstaltungen waren unter anderem Bevölkerungsentwicklung und Wohnbauflächenbedarf, Mobilität in der Region, die strategische Umweltprüfung oder das Verfahren zur Ermittlung von Vorranggebieten für Einrichtungen zur Windenergienutzung. Damit konnte insbesondere bei den Beteiligten in den Bau-, Planungs- und Umweltämtern der Mitgliedsgemeinden auch eine gemeinsame fachliche Basis für die Beratung der Mandatsträger vor Ort geschaffen werden.

Vor dem Hintergrund der beim Regierungspräsidium Darmstadt und dem Planungsverband eingegangenen Flächenanmeldungen wurden im Sommer 2005 mit allen 75 Mitgliedskommunen Gespräche über die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung geführt (Gemeindegespräche). An diesen Gesprächen nahmen in der Regel die Bürgermeister(innen) oder Planungsdezernent(inn)en der jeweiligen Kommune teil. In den Gesprächen konnten insbesondere die beabsichtigten Bau- und Grünflächendarstellungen im RegFNP-Vorentwurf bereits in hohem Maße vorabgestimmt werden. Von den Mitgliedskommunen wurden diese Gespräche im Wesentlichen positiv aufgenommen.

In der Rückschau sind diese freiwilligen Verfahrensbestandteile jedoch auch kritisch zu würdigen: Zum einen waren die Gespräche aufgrund des erreichten Arbeitsstands auf die Diskussion von Bau- und Grünflächen begrenzt, andere konfliktreiche Themen wie z. B. Standorte von Vorranggebieten für Windenergieanlagen mit Ausschlusswirkung wurden in diesem Rahmen nicht diskutiert, was später zu Irritationen geführt hat. Zum anderen stiegen mit den einzelgemeindlichen Gesprächen die Erwartungen an eine vermeintliche Verbindlichkeit der erreichten „Übereinkünfte“.

Die Gespräche im Zuge der Erarbeitung des Vorentwurfs nahmen faktisch den Charakter einer Verhandlungssituation zwischen der Geschäftsstelle des Planungsverbands und der jeweiligen Kommune an. Die Idee einer gemeinsamen, regionalen Flächennutzungsplanung mit den erhofften Lernprozessen trat dabei deutlich vor einer einzelgemeindlichen Betrachtungsweise zurück. Zudem wirkte die faktische „Kommunalisierung“ des Prozesses auch planerisch-konzeptionell insofern nachteilig, als gesamtstädtische Aspekte einer regional angemessenen und nachhaltigen Vorsorge an Bauflächen und eines Flächenmanagements an regional „richtigen“ Standorten in den Hintergrund traten.

Erschwerend kam in diesem Entwurfsschritt hinzu, dass die 32 neuen Mitglieder des Planungsverbands weiterhin in eigener Verantwortung vorbereitende Bauleitpläne aufstellen und ändern können – und somit bis zum Einsetzen der Vorwirkung des RegFNP im Rahmen des gültigen Regionalplans 2000 Fakten schaffen, ohne dass dies selbst Gegenstand von Beratungen in der Verbandskammer des Planungsverbandes wird oder vom Planungsverband anderweitig verbindlich beeinflusst werden kann.

Erste Erfahrungen aus Informationsgesprächen der Geschäftsstelle des Planungsverbands mit den Gruppen der Verbandskammer zum RegFNP, an denen auch Delegierte der Regionalversammlung im Sommer und Herbst 2006 teilnahmen, zeigen, dass in der politischen Kommunikation die Durchdringung oder Abgrenzung von Zuständigkeiten von Verbandskammer und Regionalversammlung nur schwer nachvollzogen werden kann. In der Vorlage des Verbandsvorstands des Planungsverbands zu den Beschlüssen über Vorentwurf und Entwurf des RegFNP wird dementsprechend auch darauf abgehoben, dass Beschlüsse der Verbandskammer unbeschadet der Rechte der Regionalversammlung Südhessen erfolgen – und somit z. T. nur empfehlenden Charakter haben

werden. Mit der Erforderlichkeit dieser heilenden Generalklausel wird im Grunde deutlich, dass es für den RegFNP ad hoc nahezu unmöglich ist, nachzuvollziehen, welches Gremium die Verantwortung für welche planerische Entscheidung allein, überwiegend, anteilig oder gar nicht trägt.

Die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung für den RegFNP wurde zweimal durchgeführt. Dabei kam es entscheidend darauf an, sowohl für die Mandatsträger der Mitgliedskommunen, regionale Akteure und für die Bürgerinnen und Bürger geeignete Informations- und Beteiligungsangebote für einen Plantyp zu machen, der überwiegend keine unmittelbare Wirkung für den Einzelnen entfaltet. Nach ersten Erfahrungen mit einem Internetforum zum Leitbild des RegFNP wird der Planungsverband auch bei den anstehenden förmlichen Beteiligungsschritten den Einsatz der Möglichkeiten des Internets offensiv nutzen. Die Behandlung von eingegangenen Stellungnahmen zum RegFNP wurde durch ein Dokumentenmanagementsystem technisch unterstützt und ermöglichte im Haus des Planungsverbands verstärkt papierlose Arbeitsabläufe.

5.8 Fazit aus Sicht der Bauleitplanung

Beim RegFNP für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main handelt es sich um einen Regionalen Flächennutzungsplan nach dem Integrationsmodell. In seiner Ausprägung nimmt er stark den Charakter eines Regionalplans an, der für einige Inhalte flächenscharf konkretisierte Darstellungen der gemeinsamen, vorbereitenden Bauleitplanung aufweist. Es ist jedoch zu bezweifeln, ob von einem grundsätzlich neuen Plantyp gesprochen werden kann.

An einen RegFNP nach dem Integrationsmodell ergeben sich modellbedingt erhöhte Verfahrensanforderungen im Vergleich zu anderen Lösungen. Im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main wird diese ohnehin hohe Komplexität durch landesrechtliche Regelungen mit einer Zweikammerlösung (Regionalversammlung, Verbandskammer) untermauert. Die Integration von Darstellungen der vorbereitenden Bauleitplanung und regionalplanerischen Festlegungen erweist sich in der Praxis bei zwei Plangebern mit ihren jeweiligen Geschäftsstellen als kompliziert, da sich hier organisatorische und rechtliche Abgrenzungen zeigen, die der Grundintention eines RegFNP als neuem Plantyp entgegenlaufen.

Ob die erhofften Lernprozesse in der Region durch das Austragen latenter Planungskonflikte zwischen örtlichen und regionalen Entwicklungsvorstellungen im weiteren Aufstellungsverfahren tatsächlich einsetzen werden, wird nach Abschluss der Beratungen zu berichten sein (ARL 2000: 46 ff.). Planungsverband und Regierungspräsidium haben mit dem vorgelegten Entwurf hierfür eine Diskussionsgrundlage mit einheitlicher „Sprache“ (Legende) hergestellt.

Bei allen Erwartungen an eine gemeinsame Planung im Ballungsraum ist jedoch zu berücksichtigen, dass in der Region Frankfurt/Rhein-Main eine starke Entwicklungsdynamik und Dynamisierung der Planung besteht und nach wie vor eine einzelgemeindliche Perspektive die räumliche Planung entscheidend prägt. Dies zeigt sich unter anderem in Form häufiger Änderungen des Flächennutzungsplans des UVF auf Veranlassung von Mitgliedsgemeinden und durch Zielabweichungsverfahren von den Zielen der Raumordnung. Somit leisten regionale Pläne im Ballungsraum per se insgesamt weniger vorweggenommene Konfliktlösung und Entscheidungen zwischen kommunaler und regionaler Ebene, stattdessen setzen vermehrt Aushandlungsprozesse am konkreten Projekt an.

Neue inhaltliche Herausforderungen an den RegFNP ergeben sich insbesondere aus der Berücksichtigung von EU-Umweltrichtlinien. Insgesamt kann planerisch-konzeptionell eher von einer Fortschreibung bestehender Planungsüberlegungen denn von einem grundsätzlich neuen Planungsansatz gesprochen werden.

Inwieweit sich die Erwartungen an eine Verfahrensinnovation durch das Instrument RegFNP im Hinblick auf eine Vereinfachung, Beschleunigung, bessere übergemeindliche Abstimmung und erhöhte Transparenz von Planungsprozessen räumlich übergeordneter Planungsebenen erfüllen werden, bleibt abzuwarten. Vorteile sind mittelfristig sicher durch die Reduktion der Zahl der Pläne im Ballungsraum – derzeit ein Regionalplan, 33 Flächennutzungspläne; künftig ein Regionaler Flächennutzungsplan – zu erwarten.

Als Ordnungs- und Orientierungsrahmen schafft der RegFNP für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main auch ein „Bild“ der Region, das selbstverständlich als Anlass zur Diskussion von Vorstellungen zur Regionalentwicklung genutzt wird. Das Planwerk selbst ist jedoch wenig geeignet, umsetzungsorientiert strategische Projekte der Regionalentwicklung vorzubereiten, zu vereinbaren und ihre Realisierung zu steuern. Gerade Impulse und Vereinbarungen in dieser Form werden jedoch gelegentlich vermisst, wie zum Beispiel die Erwartungen im Zusammenhang mit der Olympiabewerbung der Region oder Initiativen zu einer Internationalen Bauausstellung Rhein-Main deutlich machen.

Der als Verfahrensinnovation intendierte RegFNP für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main ist sicher als „laufendes Experiment“ anzusehen, das konstruktiv wissenschaftlich begleitet und systematisch evaluiert noch Optimierungsmöglichkeiten aufweist. Bislang ist es insbesondere der wohlwollenden Begleitung des Aufstellungsprozesses durch die Genehmigungsbehörde und dem kollegialen und äußerst pragmatischen Zusammenwirken der beteiligten Planer/-innen beim RP und PVFRM zu verdanken, dass die bereits bei der Erarbeitung des Vorentwurfs erkennbaren strukturellen Defizite der RegFNP-Konstruktion nur bedingt zum Tragen kamen.

6 Chancen und Risiken des neuen Planungsinstrumentes RegFNP hinsichtlich der planungspraktischen Implementierung – Ergebnisse kommunaler Befragungen 2005 und 2008

Zur Verifizierung der im Rahmen der Arbeitsgruppe erstellten Hypothesen über die Praxistauglichkeit und das Verfahren zur Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplans im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main wurden empirische Erhebungen unter den Gemeinden durchgeführt. Die folgenden Schilderungen basieren im Wesentlichen auf zwei schriftlichen Befragungen durch den Lehrstuhl für Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität Kaiserslautern in den Jahren 2005 und 2008 (siehe Anhang).¹² Die zweimalige Durchführung im Abstand von drei Jahren mit großteils identischer Fragestellung machte einen Vergleich zwischen den Erfahrungen und Einstellungen der Befragten zum Regionalen Flächennutzungsplan möglich. Ergänzt wurden die Befragungen durch Fragen zu jeweils aktuellen Verfahrensaspekten wie z. B. dem Leitbildverfahren.

Befragt wurden in erster Linie die politisch Verantwortlichen der 75 Städte und Gemeinden im Gebiet des Planungsverbandes. Allerdings wurde knapp die Hälfte aller ausgefüllten Fragebögen von diesen zur Beantwortung an die fachlich Verantwortlichen

¹² Siehe Fragebögen im Anhang. Im Jahr 2005 wurde die Befragung von Dr. Hans-Jörg Domhardt, Martin Schaffer und Christoph Scheck durchgeführt, im Jahr 2008 von Dr. Hans-Jörg Domhardt und Christoph Scheck.

■ Regionaler Flächennutzungsplan (RegFNP) im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

(in der Regel Stadtplanungsamtsleiter und -leiterinnen) weitergeleitet. Insofern ergeben sich bei der Auswertung Ergebnisse, die z. T. auf politischen Einschätzungen, aber häufig auch auf fachlichen Argumenten basieren.

Ein Rücklauf von 50% wurde 2005 nicht ganz erreicht, dennoch ließen sich bereits damals in vielen Antworten gewisse Trends feststellen, die in den folgenden Kapiteln näher dargestellt werden sollen. Die Beteiligung im Jahr 2008 war mit 71% um einiges höher, dennoch kann auch hier nicht von einer vollen Repräsentativität gesprochen werden (vgl. Tabelle 3).

Tab. 3: Daten zu den Kommunalbefragungen 2005 und 2008

	Befragung 2005	Befragung 2008
Zeitraum	Oktober – Dezember 2005	August – Oktober 2008
Antwortende Gemeinden		
- davon ehem. UVF	35 (47 %)	53 (71 %)
- davon „neues“ Gebiet	19 (44 %)	33 (77 %)
	16 (50 %)	20 (63 %)

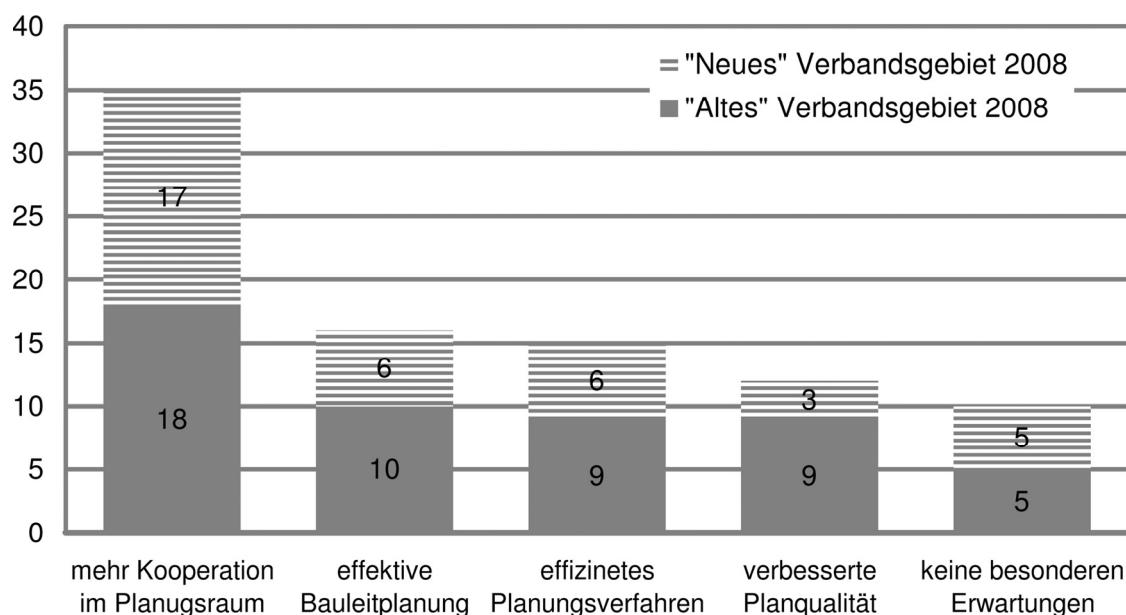
Quelle: TU Kaiserslautern, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

6.1 Allgemeine Einschätzung des neuen Planungsinstrumentes

Erwartungen an das neue Planungsinstrument

Die Erwartungen an das neue Planungsinstrument Regionaler Flächennutzungsplan sind vielfältig. Die meisten der Antwortenden nannten im Jahr 2008 die Hoffnung auf „mehr Kooperation im Planungsraum“ (35 Nennungen), dahinter folgten die Erwartungen „effektive Bauleitplanung“ (16 Nennungen), „effizientes Planungsverfahren“ (15 Nennungen) und eine „verbesserte Planqualität“ (12 Nennungen). Immerhin 10 Befragte hatten keine besonderen Erwartungen an das neue Planungsinstrument (vgl. Abbildung 6).

Abb. 6: Erwartungen an das Planungsinstrument (2008)

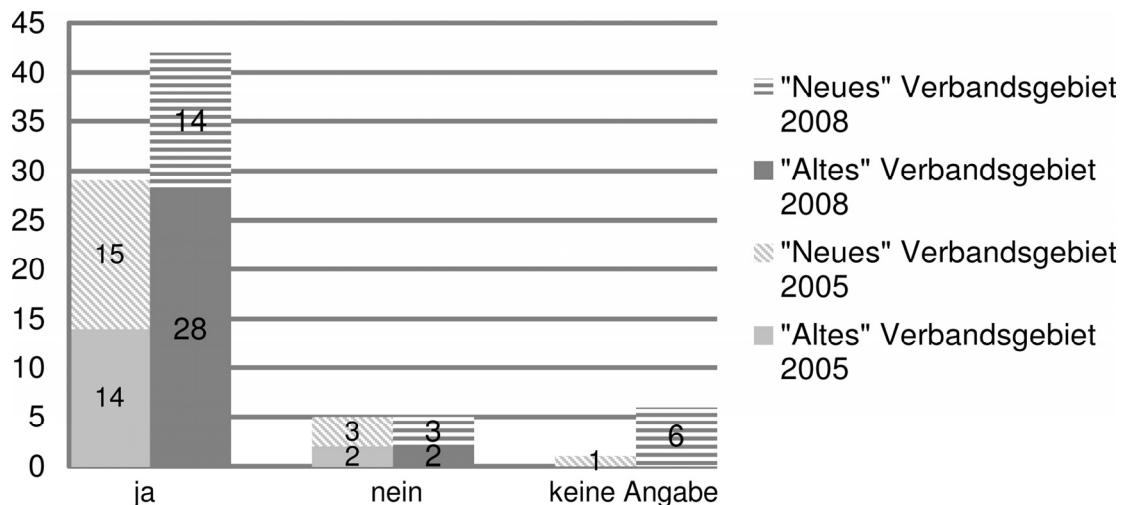


Anmerkung: Mehrfachnennungen möglich. Quelle: TU Kaiserslautern, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

Information über das neue Planungsinstrument

Die Frage nach der ausreichenden Information über das Planungsinstrument wurde fast einhellig positiv beantwortet; die Mehrheit der Befragten fühlt sich ausreichend informiert (vgl. Abbildung 7).

Abb. 7: Information über das neue Planungsinstrument



Anmerkung: n (2005) = 35, n (2008) = 53. Quelle: TU Kaiserslautern, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

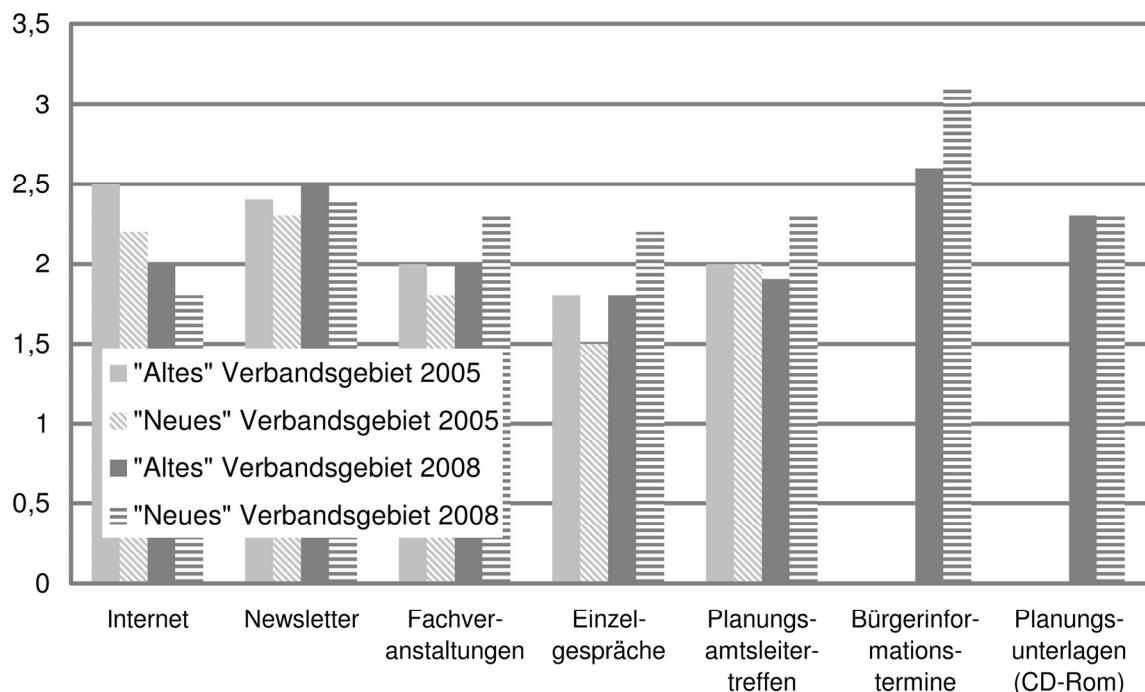
Die Befragten, die sich nicht ausreichend informiert fühlten, wünschten sich 2005 nähere Informationen über das konkrete Vorgehen. 2008 standen dagegen Hintergrundinformationen bzw. der Wunsch nach Zugänglichkeit von Fachgutachten im Vordergrund.

Qualität der Informationen nach Informationsmedium

Die Qualität der Informationen wird über alle Informationswege sowohl 2005 als auch 2008 mehrheitlich gut/sehr gut eingeschätzt. Das am besten bewertete Informationsmedium war das Internet (Durchschnittsnote 1,9), gefolgt von den Einzelgesprächen (2,0), Fachveranstaltungen sowie Planungsamtseitentreffen (beide 2,1) und den Planungsunterlagen (CD-ROM) (2,3). Das Ende der Rangfolge bildeten die Medien Newsletter (2,5) und die Bürgerinformationstermine (2,8). Prinzipiell ist bei der Auswertung dieser Frage zu beachten, dass nicht allen Befragten die gleichen Informationsquellen zur Verfügung standen: Nicht alle Antwortenden sind Planungsamtseiter oder werden bei den Einzelgesprächen dabei gewesen sein.

Im Vergleich zwischen 2005 und 2008 (vgl. Abbildung 8) verbesserte sich lediglich die Beurteilung der Informationen über das Internet (um 0,5 Noten), wohingegen sich die anderen Medien (Newsletter, Fachveranstaltungen, Einzelgespräche und Planungsamtseitentreffen) leicht verschlechterten. Eine Erklärung für diese Entwicklung könnte sein, dass 2005 hauptsächlich „weiche“, relativ unverbindliche Themen über die Medien transportiert wurden, während 2008 bereits konfliktträchtige Aushandlungsprozesse stattgefunden haben. Für die Bürgerinformationstermine und die Planungsunterlagen (CD-ROM) kann keine Entwicklung aufgezeigt werden, da diese Aspekte 2005 nicht abgefragt wurden.

Abb. 8: Qualität der Informationen nach Medien (Schulnoten)



Quelle: TU Kaiserslautern, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

Einstellung zur Zusammenführung von Regional- und Flächennutzungsplan sowie ihre Vor- und Nachteile¹³

Die Zusammenführung des Regional- und des (gemeinsamen) Flächennutzungsplans zum Regionalen Flächennutzungsplan wurde 2008 überwiegend positiv gesehen. So bejahten 35 Befragte die dazugehörige Frage, lediglich 9 verneinten sie. Dabei war bei den Gemeinden, welche nicht dem ehemaligen Umlandverband angehörten, anteilmäßig eine größere Skepsis zu beobachten als bei den bisherigen Gemeinden des Umlandverbandes.

Als Vorteile der Zusammenführung wurden folgende Aspekte genannt: Wegfall einer Planungsebene (34 Nennungen, leicht stärkere Skepsis bei den neu hinzugekommenen Gemeinden), Reduzierung des Abstimmungsaufwandes (23 Nennungen), Konzentration auf die wesentlichen Planungsaufgaben (17 Nennungen, stärkere Skepsis bei den „neuen“ Gemeinden) sowie Verbesserung der gemeindlichen Planungsarbeit (13 Nennungen, stärkere Skepsis bei den „neuen“ Gemeinden). Als nachteilig wurden der mangelnde Detaillierungsgrad (37 Nennungen, anteilig mehr Nennungen bei den neu hinzugekommenen Gemeinden), die schlechte Lesbarkeit des Plans (35 Nennungen, anteilig mehr Nennungen bei den „alten“ Gemeinden) sowie die Einschränkung des kommunalen Planungsspielraumes (21 Nennungen, anteilig wesentlich mehr Nennungen bei den „neuen“ Gemeinden) genannt. Als weitere Nachteile wurden die Trennung der Zuständigkeiten zwischen Regierungspräsidium und Planungsverband (3) sowie die lange Verfahrensdauer und die Verwischung von Grundsätzen und Zielen der Raumordnung angegeben.

¹³ Anmerkung: Diese Frage wurde 2005 nicht gestellt.

Vergleich zwischen dem Regionalen Flächennutzungsplan und dem Flächennutzungsplan des ehemaligen Umlandverbandes

Das neue Instrument des Regionalen Flächennutzungsplans wurde 2005 im Hinblick auf die meisten abgefragten Aspekte (sachgerechtere Steuerbarkeit der räumlichen Entwicklung, bessere Balance zwischen kommunalen und regionalen Zielsetzungen, fundiertere fachliche Begründung) als ein Fortschritt gegenüber dem gemeinsamen Flächennutzungsplan des ehemaligen Umlandverbandes gesehen. In einzelnen Bereichen bestanden unterschiedliche Einschätzungen, so z. B. im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den Fachbehörden (Fortschritt: 11 von 21 Nennungen). Eine effektivere politische Kontrolle gegenüber dem gemeinsamen Flächennutzungsplan wurde hingegen eindeutig nicht gesehen (kein Fortschritt: 5 von 23).

Gegenüber der Befragung 2005 haben sich 2008 einige Einschätzungen geändert: Die wirksamere Steuerbarkeit der räumlichen Entwicklung (32 Ja/10 Nein/11 keine Angabe) wurde von einem größeren Anteil der Befragten bejaht als noch 2005. Die Frage nach größeren Planungsspielräumen für die einzelnen Gemeinden (8/35/10) wurde negativer gesehen als noch 2005. Während 2005 noch 42% der Antwortenden einen größeren Spielraum sahen, waren es 2008 nur noch 19%. In den fundierten fachlicheren Grundlagen und ihrer Aufbereitung hat zwar die Mehrzahl der Befragten (28/10/15) einen Vorteil gesehen, allerdings hat sich gegenüber 2005 der Anteil derer erhöht, die darin keinen Vorteil sehen. Im Zeitvergleich nahezu gleich geblieben ist die Einschätzung bezüglich der besseren Balance zwischen kommunalen und regionalen Zielsetzungen – sie wurde von ca. 75% der Antwortenden bejaht (33/11/9) – und die Betrachtung des RegFNP als adäquates Instrument für das größere Verbandsgebiet (34/11/8); hier herrschte ebenfalls eine Zustimmung von ca. 75%. Etwas verbessert hat sich die Einschätzung der effektiveren politischen Kontrolle (12/23/18), allerdings verneinten immer noch ca. 2/3 der Befragten eine effektivere politische Kontrolle innerhalb des RegFNP-Verfahrens.

Zusammenarbeit zwischen der Verbandsverwaltung und dem Regierungspräsidium sowie zwischen Verbandskammer und Regionalversammlung während des Planaufstellungsverfahrens

Ungefähr zwei Drittel der Befragten schätzten 2005 die Aufgabenerfüllung bei der Aufstellung des RegFNP durch den Planungsverband und die Regionalplanung Südhessen und deren Zusammenarbeit als sehr gut bzw. gut ein. Insgesamt ergab sich eine Durchschnittsnote von 2,4 bei nahezu gleicher Beurteilung von „alten“ und „neuen“ Gemeinden. 2008 gab es deutliche Unterschiede zwischen den beiden Gemeindegruppen: Während die Zusammenarbeit von den „alten“ Gemeinden im Durchschnitt mit 2,2 beurteilt wurde, vergaben die „neuen“ Gemeinden durchschnittlich die Note 2,8, sodass sich insgesamt ein Durchschnitt von 2,5 ergibt. Zwischen 2005 und 2008 zeigt sich demnach keine wesentliche Verschiebung.

Bei der Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen den politischen Gremien Verbandskammer und Regionalversammlung 2008¹⁴ lagen die beiden Gemeindegruppen ebenfalls in ihrer Einschätzung auseinander: mit 2,8 bewerteten die „alten“ Gemeinden die Zusammenarbeit, mit 3,3 die „neuen“ Gemeinden. Insgesamt lag die Durchschnittsnote demnach bei 3,0.

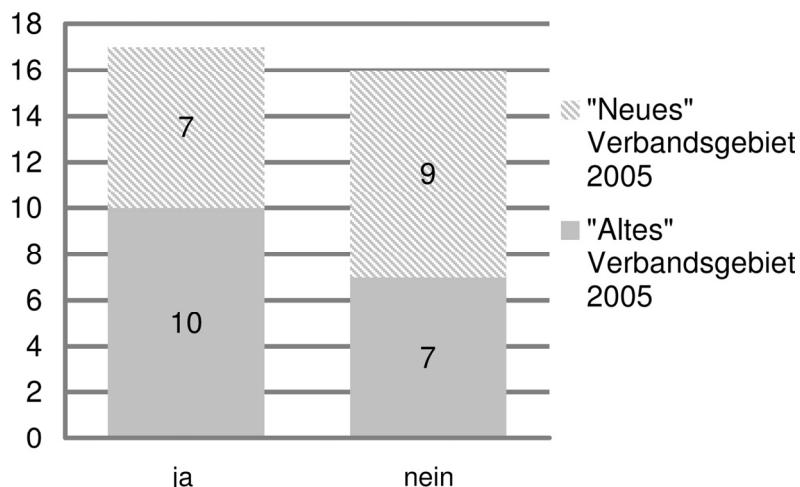
¹⁴ Die Frage nach der Zusammenarbeit der politischen Gremien wurde 2005 nicht gestellt.

6.2 Leitbildentwicklung/-prozess, insbesondere die Bedeutung des Leitbildprozesses für das Aufstellungsverfahren¹⁵

Beteiligung am Leitbildprozess

Von den antwortenden Gemeinden hat sich die Hälfte am Leitbildprozess beteiligt. Dabei haben sich Gemeinden des ehemaligen Umlandverbands tendenziell eher beteiligt als „neue“ Mitglieder des Planungsverbandes (vgl. Abbildung 9).

Abb. 9: Beteiligung am Leitbildprozess



Quelle: TU Kaiserslautern, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

Erfahrungen im Leitbildprozess

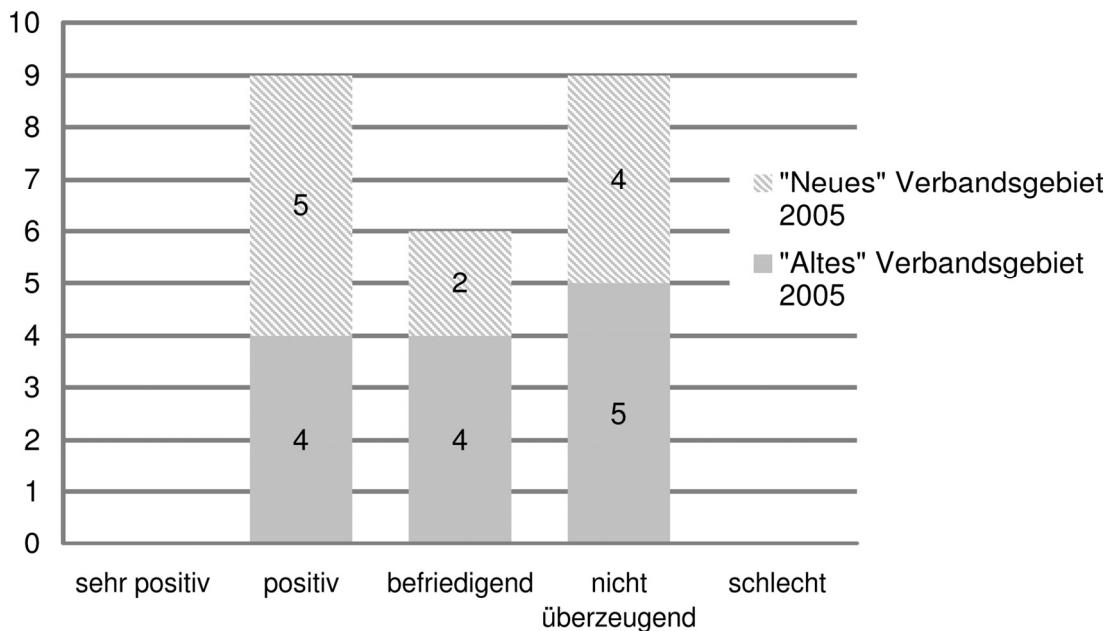
Die Erfahrungen im Leitbildprozess waren zu gleichen Teilen positiv wie nicht überzeugend (vgl. Abbildung 10). Allerdings spielten hier auch die Antwortenden eine Rolle, die nicht am Leitbildprozess teilgenommen und dennoch ihre Erfahrungen geschildert haben (Teilnehmende 17, Grundgesamtheit dieser Frage: 24). Bei den Teilnehmern am Leitbildprozess überwog die positive, bei den Nicht-Teilnehmenden die negative Einschätzung.

Diejenigen Befragten, die am Leitbildprozess teilgenommen haben, schätzten diesen zum einen als positiv ein, weil sie ein derartiges Herangehen grundsätzlich befürworten, zum anderen sahen sie Vorteile, weil sie ihre eigene Mitwirkung in Kooperation mit anderen bzw. deren Auswirkungen als positiv bewerteten. Festzuhalten ist daher, dass die positive Einschätzung der Teilnehmenden sich hauptsächlich am Verfahren zur Aufstellung des Leitbildes und weniger am Ergebnis festmacht.

Diejenigen Befragten, die sich eher ablehnend geäußert haben, beklagten insbesondere die mangelnde Umsetzung bzw. Umsetzbarkeit der Ergebnisse. Die aus ihrer Sicht abstrakten Resultate ließen sie den Sinn des Prozesses kritisch hinterfragen. Auch die Antwortenden, die nicht am Prozess teilgenommen haben, kamen zu ähnlichen Einschätzungen. Sie sahen darüber hinaus eine mangelnde Einbindung relevanter Akteure. Einige hielten ein Leitbild für eine derartig vielfältige Region für grundsätzlich nicht sinnvoll bzw. möglich.

¹⁵ Alle Fragen zur Leitbildentwicklung und zum Leitbildprozess wurden nur 2005 gestellt.

Abb. 10: Erfahrungen im Leitbildprozess



Quelle: TU Kaiserslautern, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

Nutzen des Leitbildprozesses für das weitere Aufstellungsverfahren

Auf die Frage, ob der Leitbildprozess das weitere Aufstellungsverfahren befördert habe, zeigt sich eine leichte Tendenz zu einer negativen Bewertung dieses Punktes. Allerdings ist zu beachten, dass sich lediglich 20 der 35 Befragten zu dieser Frage geäußert haben.

Werden die Antworten nach ehemaligen UVF-Mitgliedern und „neuen“ Mitgliedern differenziert, so zeigt sich, dass eine deutliche Mehrheit der ehemaligen UVF-Mitglieder die Aussage bejahte, der Leitbildprozess habe das Aufstellungsverfahren nicht befördert, während unter den „neuen“ Mitgliedern die Einschätzung ausgewogen war.

Wenn die Antworten auf diese Frage mit der Teilnahme am Leitbildprozess verknüpft werden, zeigt sich, dass bei den Nicht-Teilnehmenden eine klare Mehrheit erklärte, dass der Leitbildprozess das weitere Aufstellungsverfahren nicht befördert habe, wohingegen sich Zustimmung und Ablehnung zur These, dass der Leitbildprozess das weitere Aufstellungsverfahren befördert habe, bei den Teilnehmern am Leitbildprozess annähernd die Waage hielten.

Positive inhaltliche Aspekte des Leitbildes

Insgesamt wurden zu dieser Frage 24 Aspekte durch 13 Gemeinden genannt. Eine verhältnismäßig häufige Nennung (fünf Nennungen) als positiver Aspekt des Leitbildes erfuhren Aussagen, die den Regionalgedanken betrafen. Mehrfach wurden die Themenbereiche Umwelt, Verkehr, Soziales sowie Siedlungsstruktur mit unterschiedlichen Teilespekten benannt. Hinzu kommt die Erwähnung von Wissenschaft und Ausbildung sowie Kultur.

Problematische inhaltliche Aspekte des Leitbildes

Auch bei dieser Frage, die von elf Kommunen beantwortet wurde, zeigen sich thematisch sehr weit gestreute Aspekte, die sich ebenfalls in den in der vorigen Frage genannten Themenfeldern bewegen. Die Einzelanliegen reichen dabei von der Weiterentwick-

lung des Flughafens über die Feinstaubproblematik bis hin zur Frage des Stadt-Land-Gefälles. Als problematisch wurden weiterhin der kommunale Wettbewerb und das Konkurrenzdenken sowie das Finden und Besetzen der kommunalen Profile angesehen. Die Realisierung der Ziele erschien schwierig, da mit dem Argument der Globalisierung mehr Befreiungsanträgen entsprochen werde.

Generell wurde am Leitbild ein „kräftiges Sowohl-als-auch und ein intensives Jein“ kritisiert, da die Redaktionsgruppe ein weitgehend konfliktfreies Papier erarbeitet habe, das innerhalb des parlamentarischen Beratungsprozesses nochmals entschärft wurde.

Fehlende inhaltliche Aspekte des Leitbildes

Die Frage nach den fehlenden inhaltlichen Aspekten wurde – wie bereits die vorangegangenen Fragen zum Leitbildprozess – (zahlenmäßig) sehr zurückhaltend beantwortet (10 Nennungen bei 35 Befragten).

Allerdings war im Gegensatz zu den vorangegangenen Fragen eher ein Schwerpunkt bei den Antworten zu erkennen: Des Öfteren wurde bemängelt, dass die Frage einer demokratischen Verfasstheit (Regionalparlament), die Frage nach der funktionalen Aufteilung in der polyzentrischen Region und der Ausgleich sowie die gleichmäßige Verteilung von Lasten und Vorteilen durch den Ausbau des Flughafens sowie eine autarkere Finanzierung der Region bzw. der Mitgliedskommunen nicht angesprochen wurden. Weiterhin fehlten einigen Befragten Aspekte einer gemeinsamen wirtschaftlichen Entwicklung, die Festlegung eines „Einheitsbilds“ für die Region und die Forderung nach modernsten Informations- und Kommunikationstechnologien für die ganze Region.

Obwohl sich diese Frage auf die inhaltlichen Aspekte bezog, wurde durch die Antwortenden die Frage gestellt, ob die Aufstellung eines Leitbildes für eine Region überhaupt sinnvoll ist und welche konkreten Auswirkungen sich durch das Leitbild auf den Regionalen Flächennutzungsplan ergeben. Es fehlten außerdem eine klare Richtungsentscheidung sowie Umsetzungsstrategien.

Positive Aspekte des Leitbildprozesses

Die wesentlichen positiven Aspekte (neun Nennungen von sechs Kommunen) des Leitbildprozesses, die von den Befragten genannt wurden, lagen allesamt in der diskursiven Aufstellungsweise: Es wurde begrüßt, dass sich der Prozess dialogorientiert gestaltete und sich die Akteure austauschten, dass im Vorfeld ausreichend Diskussion und Kommunikation stattgefunden hatten, dass die Kommunen und sonstigen Institutionen beteiligt wurden, dass es ein Bemühen um ein gemeinsames Auftreten auch im Sinne eines Regionalgedankens und der Stärkung der Region gab sowie das Kennenlernen, durch das die Region stärker vernetzt wurde.

Insgesamt wurde das Leitbild unter prozessualen Gesichtspunkten besser bewertet als die inhaltlichen Ergebnisse. Diese Tendenz deutet darauf hin, dass gerade in den Kommunikationsimpulsen, die vom Prozess zur Aufstellung des RegFNP ausgehen, Chancen liegen, die weiter intensiv genutzt werden sollten (Schaffer, Scheck 2006: 108 ff.).

Negative Aspekte des Leitbildprozesses

Häufig (acht Nennungen) wurden als wesentliche Erfahrungen im Leitbildprozess immanente Aspekte genannt: Hierbei standen vor allem der Kompromisszwang sowie die Aussparung von Konflikten in der Kritik. Es fehlt nach Einschätzung der Antwortenden an der Umsetzung in die konkrete räumliche Planung.

Ein weiterer Kritikpunkt am Leitbildprozess ist die Frage der Beteiligung: So wurde bemängelt, dass die politischen Gremien in den Kommunen nicht beteiligt worden seien sowie dass neben den politischen Mandatsträgern bzw. der Verwaltung auch interessierte Bürger am Leitbildprozess hätten teilnehmen sollen. Teilgruppen (insbesondere Flughafenausbaugegner) hätten sich lediglich am letzten Workshop beteiligt. Auch wurde bemängelt, dass die Diskussionsergebnisse nicht vollständig in den Leitbildentwurf eingeflossen seien.

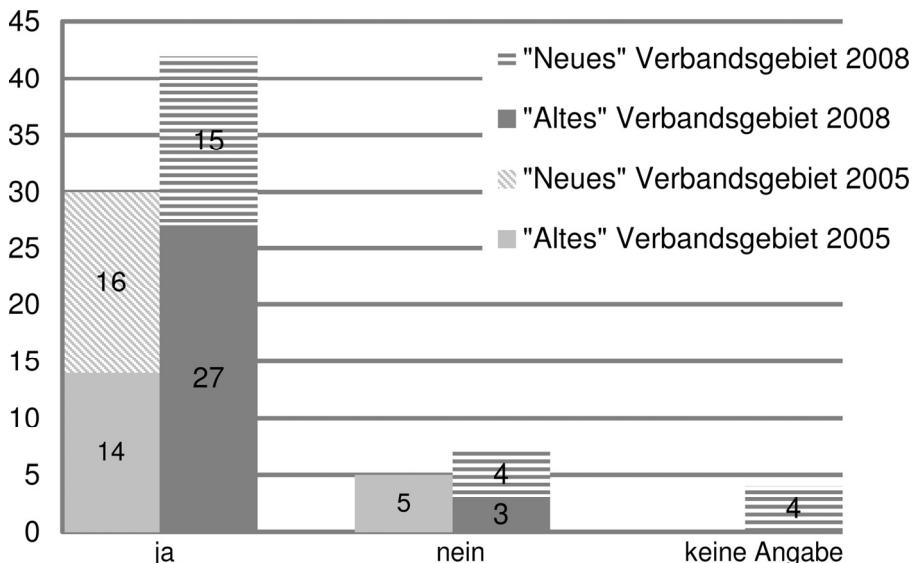
Obwohl sich diese Frage auf die prozessualen Aspekte bezog, wurden wiederum auch einige inhaltliche Aussagen kritisiert. Darunter fallen der Flughafenausbau, die mangelnde Rücksicht auf die Nahversorgung, die Abkopplung der Kommunen, die nicht an Verkehrsachsen liegen, von Gewerbeflächenausweisung/Wohnflächenausweisung sowie die fehlende Berücksichtigung der Bedürfnisse „immobiler“ Bevölkerungsteile.

6.3 Spezifische Aspekte des laufenden Aufstellungsverfahrens

Information über den Stand des Aufstellungsverfahrens

Eine überaus deutliche Mehrheit der Befragten hielt die Informationen zum Stand des Aufstellungsverfahrens für ausreichend. 86 % der antwortenden Gemeinden fühlten sich 2005 ebenso wie 2008 ausreichend über den Stand des Aufstellungsverfahrens informiert. Während 2005 allerdings tendenziell die Gemeinden des ehemaligen Umlandverbandes sich schlechter informiert fühlten, waren es 2008 eher die neu zum Planungsverband hinzugekommenen Gemeinden (vgl. Abbildung 11).

Abb. 11: Informationen über den Stand des Aufstellungsverfahrens



Quelle: TU Kaiserslautern, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

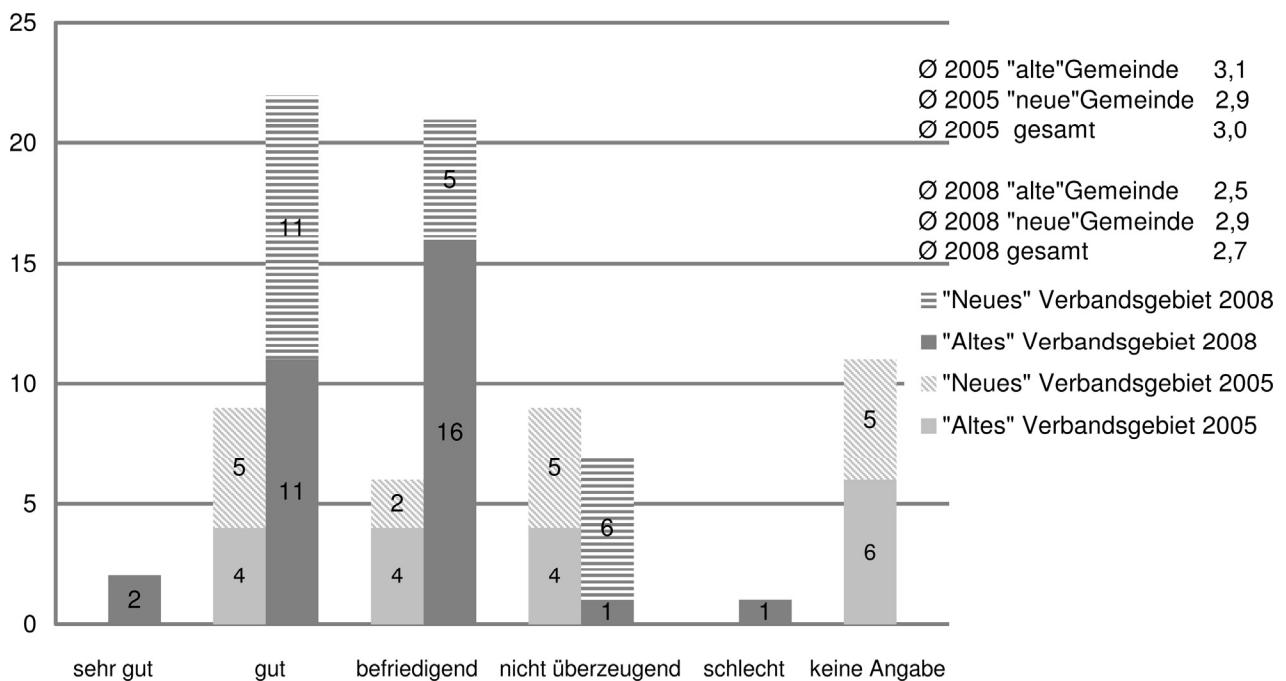
Mitwirkungsmöglichkeiten im laufenden Aufstellungsverfahren

Ein Großteil der Befragten bezeichnete 2008 die Mitwirkungsmöglichkeiten am laufenden Verfahren als sehr gut bzw. gut (45 %), im Jahr 2005 waren es dagegen nur 38 %. Der Mittelwert der Einschätzungen zu den Mitwirkungsmöglichkeiten verbesserte sich dementsprechend leicht von 3,0 auf 2,7.¹⁶ Die „neuen“ Kommunen im Verbandsgebiet

¹⁶ Hierbei wird von folgender Zuordnung ausgegangen: sehr gut=1, gut=2, befriedigend=3, nicht überzeugend=4, schlecht=5.

standen 2008 den Mitwirkungsmöglichkeiten dabei durchschnittlich etwas kritischer gegenüber (2,9) als die „alten“ Kommunen (2,5) (vgl. Abbildung 12).

Abb. 12: Mitwirkungsmöglichkeiten im laufenden Verfahren



Quelle: TU Kaiserslautern, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

Besonders und weniger überzeugende Aspekte im bisherigen Aufstellungsverfahren¹⁷

Besonders überzeugend fanden die Befragten die umfangreichen Beteiligungs- und Informationsmöglichkeiten (15 Nennungen). Ebenfalls positiv erwähnt wurden die flächenbezogene Datenaufbereitung mittels Datenbanken und umfangreicher Unterlagen (3 Nennungen) sowie das Aufgreifen von Themen wie Windenergie, Einzelhandel und Umweltprüfung (3 Nennungen). Darüber hinaus wurde in Einzelfällen die detaillierte Abarbeitung aller Belange, das Radverkehrskonzept und der landschaftspflegerische Beitrag, die Reduzierung eigennütziger Zielsetzungen von Gemeinden und das Ansinnen, zu einem gemeinsamen Ergebnis zu kommen, die Zusammenführung komplexer Sachverhalte für ein großes Plangebiet sowie die Formulierung des umfassenden Leitbildes zur regionalen Entwicklung genannt.

Als weniger überzeugend wurden die Dauer des Verfahrens mit zu kurzen Beteiligungs- und zu langen Beschlussfristen (7 Nennungen) und das Ungleichgewicht zwischen großen und kleinen Gemeinden verbunden mit einem „Kirchturmdenken“ (7 Nennungen) gesehen. Kritisiert wurden außerdem die Unterlagen zum Verfahren (wie z.B. Umweltbericht) (6 Nennungen), die Umsetzung des Entwurfs im Vergleich zum Leitbild (3 Nennungen) und die mangelhafte Bürgerbeteiligung (3 Nennungen). Darüber hinaus wurden vereinzelt Aspekte wie die räumliche Größe des Plangebiets, der schlechte Informationsaustausch, die Siedlungskonzeption in Verbindung mit dem Flughafenausbau, das Einzelhandelskonzept, fehlende Transparenz, politische Ränkespiele, Zentralisierungswahn, Bürokratie und Kosten sowie in der inhaltlichen Ausgestaltung die Darstellung des Parallelverfahrens genannt.

¹⁷ Diese Frage wurde 2005 nicht gestellt.

Dauer des Planungsprozesses

Die Akzeptanz und die Ablehnung der Länge des Aufstellungszeitraums war im Jahr 2005 nahezu ausgeglichen (52%). Es gab hierbei auch keinen Unterschied zwischen Gemeinden des ehemaligen Umlandverbandes und „neuen“ Mitgliedern. 2008 zeigte sich aber eine Mehrheit der Befragten (59%) überzeugt, dass der Zeitraum für die Aufstellung des RegFNP vertretbar sei, wobei deutlich mehr „neue“ Gemeinden diese Ansicht äußerten.

Als Grund für eine Vertretbarkeit des langen Aufstellungsverfahrens wurde insbesondere der Qualitätsgewinn durch eine intensive Planung genannt. Die lange Planungszeit fand in vielen Fällen Akzeptanz, weil der geltende FNP der Kommune noch anwendbar ist und bis zum Inkrafttreten des Regionalen Flächennutzungsplans noch geändert werden kann.

Abgelehnt wurde die Länge des Planungsverfahrens vor allem deshalb, weil Arbeitsschritte, die als unnötig angesehen werden, ein kurzfristiges Reagieren auf die dynamische und kurzlebige reale Entwicklung verhindern.

Effektivierung und Beschleunigung des Aufstellungsverfahrens

Die Vorschläge der Antwortenden (18 Vorschläge von elf Gemeinden) ließen sich den verschiedensten Bereichen zuordnen: zum einen dem Planverfahren an sich, zum anderen den Planinhalten, der planerischen Methodik, der räumlichen Abgrenzung des Planungsverbandes oder der politischen Beeinflussung.

Zur Beschleunigung des Verfahrens sollte es beispielsweise möglich sein, Änderungen fortlaufend in das Planungsverfahren miteinzubeziehen oder auch das Verfahren insgesamt zu vereinfachen. Weiter gab es den Wunsch nach einer klaren Fristsetzung für Beteiligte wie beispielsweise TÖB.

Die Planinhalte sollten stärker generalisiert und abstrahiert werden, d. h. auf das Wesentliche konzentriert werden. In die Gegenrichtung zielt der Vorschlag, dass an den RegFNP eine zweite Planungsstufe im Maßstab 1:10.000 als Fortschreibung angehängt werden sollte. Die Ermittlung von Umweltgrundlagen könnte durch den Rückgriff auf bereits vorliegende Daten reduziert werden. Generell gab es den Wunsch nach einem verstärkten Einsatz von interaktiven GIS sowie nach der Einstellung weiterer Sachbearbeiter/-innen anstelle der „übermäßigen Erstellung von Broschüren“.

Zur weiteren Beschleunigung wurde mehrfach vorgeschlagen, das Verbandsgebiet deutlich zu verkleinern (z.B. SRL, IfR 2000: 3). Teilweise wurde die Auflösung des Planungsverbandes gefordert, da er in die Planungshoheit der Kommunen eingreife. Dabei lässt sich kein Zusammenhang zwischen der Entfernung der antwortenden Gemeinde von der Kernstadt Frankfurt oder der Zugehörigkeit bzw. Nichtzugehörigkeit zum ehemaligen Umlandverband Frankfurt erkennen.

Im Jahr 2008 wurden ähnliche Themen genannt: Hinsichtlich des Beteiligungs- und Beratungsverfahrens sollten Vorgaben gemacht und Abstimmungen hinsichtlich Terminten und Inhalten durchgeführt werden (9 Nennungen). Dabei könnten kleine räumliche Unterbereiche und themenbezogene Arbeitsbereiche gebildet werden (1 Nennung). Außerdem sollte mehr Personal eingesetzt werden (1 Nennung).

Weiter wurde vorgeschlagen, durch eine bessere Generalisierung der Inhalte eine höhere Abstraktion zu erreichen (1 Nennung) und durch den Verzicht auf die umfassende Darstellung bzw. Festsetzung von Umweltbelangen mit lokaler Bedeutung zu verzichten sowie Versorgungsanlagen lediglich darzustellen anstatt festzusetzen (1 Nennung).

■ Regionaler Flächennutzungsplan (RegFNP) im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Vorschläge grundsätzlicher Art betrafen die Rückkehr zur „alten“ Regional- und Flächennutzungsplanung (3 Nennungen), die Abschaffung des Regierungspräsidiums und des Planungsverbandes (1 Nennung) sowie die Schaffung eines einzigen regionalen Gremiums (1 Nennung).

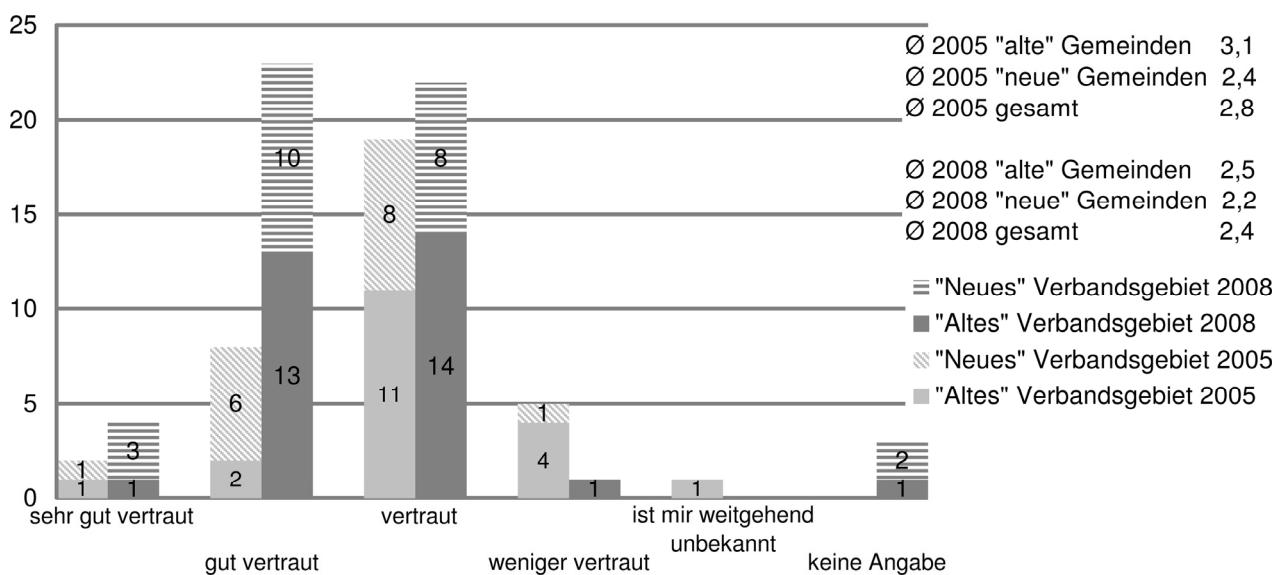
6.4 Inhaltliche Struktur des neuen RegFNP

Vertrautheit mit der Struktur und den Inhalten des RegFNP

Eine Mehrheit der Befragten fühlte sich 2005 mit der Struktur bzw. den Inhalten des zukünftigen RegFNP vertraut (19 von 35 Nennungen). Bei den anderen schätzte ein größerer Teil seine Kenntnis über die Struktur bzw. die Inhalte als sehr gut/gut ein (10 von 35), während ein kleinerer Teil sich mit der Struktur bzw. den Inhalten weniger vertraut fühlte bzw. diese ihm weitgehend unbekannt waren (6 von 35). Im Jahr 2008 waren die Befragten im Durchschnitt besser mit der Struktur vertraut als noch 2005. Es ergibt sich eine Durchschnittsnote¹⁸ von 2,4 (2005: 2,8).

Sehr gut bzw. gut vertraut waren sowohl 2005 als auch 2008 eher die „neuen“ Mitglieder als die verbandsangehörigen Gemeinden des ehemaligen Umlandverbandes (vgl. Abbildung 13).

Abb. 13: Vertrautheit mit der Struktur bzw. den Inhalten des neuen RegFNP



Quelle: TU Kaiserslautern, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

Wesentliche Inhalte des RegFNP

Der am häufigsten genannte Themenbereich bei dieser Frage war die Abgrenzung von Bauflächen im Allgemeinen bzw. nach ihrer Nutzungsart. Hierbei geht es um die großräumige, aber auch um die konkrete Darstellung von Siedlungserweiterungsflächen, dabei stehen insbesondere Wohn- und Gewerbegebiete im Mittelpunkt. Außerdem sollten die Probleme bzw. Hindernisse für die Entwicklung dieser Flächen dargestellt werden.

¹⁸ Hierbei wird von folgender Zuordnung ausgegangen: sehr gut vertraut=1, gut vertraut=2, vertraut=3, weniger vertraut=4, weitgehend unbekannt=5.

Weitere genannte Punkte waren die Darstellung von land- und forstwirtschaftlicher Nutzfläche, Einzelhandelssonderflächen, Verkehrsflächen und (regionale) Infrastruktur-einrichtungen, Umweltbelange wie z. B. schutzwürdige Grünflächen (insbesondere regionale Grünzüge), Kommunale Selbstverwaltung und Entwicklung, (Wind-)Energie, Mobilfunkplanung sowie Siedlungsbeschränzungsbereiche und die Darstellung der Zentralörtlichkeitskategorien der Landes- und Regionalplanung. Außerdem sollte die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung beinhaltet sein. Die genannten Themenbe-reiche unterschieden sich zwischen den beiden Befragungen nicht wesentlich.

Verzichtbare Inhalte des RegFNP

2005 bezogen sich die meisten Nennungen auf kleinteilige Infrastrukturen wie Feuer-wehr, Betriebshof, Bauhof, Schulen, Kleintierzuchtanlagen oder Grillplätze. Des Weite-ren wurde vorgeschlagen, die Inhalte Fernwasserleitung und Flughafenausbau sowie die Gemeindegrenzen nicht darzustellen. Die Bauflächen müssten nicht mehr in der Art der Nutzung (Wohnen, Mischnutzung, Gewerbe, Industrie) differenziert werden. Darüber hinaus wurde angemerkt, dass Klimafunktionskarten und Biotopstrukturen lediglich als Abwägungsmaterial dienten, die im Einzelnen im Plan nicht dargestellt werden müs-ssten. Die vom Land vorgegebene Planzeichenverordnung bewirke, dass einige Inhalte indirekt doppelt erfasst würden.

Im Jahr 2008 dominierten bei der Nennung der verzichtbaren Inhalte die Umweltbe-lange (4 Nennungen), das Einzelhandelskonzept und Siedlungsbeschränzungsbereiche (jeweils 2 Nennungen). Darüber hinaus wurden je einmal die bereits gesicherten Vor-ranggebiete anderer Fachplanungen, allgemein nachrichtliche Darstellungen, alle As-pekte, die über eine Darstellung der „voraussehbaren Bedürfnisse ... in den Grundzü-gen“ hinausgehen (§ 5 Abs. 1 BauGB) sowie die Konzentration der Siedlungsentwick-lung auf Schwerpunkte und die Darstellung von Gemeinbedarfsflächen inkl. Zweckbe-stimmung an integrierten Standorten genannt.

Vorzüge und Nachteile des neuen RegFNP gegenüber dem alten gemeinsamen bzw. eigenen Flächennutzungsplan

Die genannten Vorteile des Regionalen Flächennutzungsplans gegenüber dem alten gemeinsamen bzw. dem bisherigen eigenen Flächennutzungsplan der Kommunen sind grob in drei Kategorien einzuteilen: bessere Koordination der Planungen, größerer Pla-nungsspielraum für die Entwicklung der Gemeinden und „Sonstiges“. In den Bereich „Sonstiges“ fallen die Vorteile der Zusammenlegung der Planungsebenen, der größere beplante Bereich, die relativ zeitnahe Fortschreibung gegenüber der geplanten Fort-schreibung des eigenen FNP, die personelle Entlastung der einzelnen Kommune, eine detailliertere „Regionalplanung“ sowie die größere Fachlichkeit und damit die theoreti-sche Objektivierbarkeit von Entscheidungen. Durch den RegFNP existieren eine ge-meinsame Strategie zur Bewältigung von Nutzungskonflikten und der Zwang zur Ab-stimmung. Diese Aussagen gelten im Wesentlichen für beide Befragungsjahre.

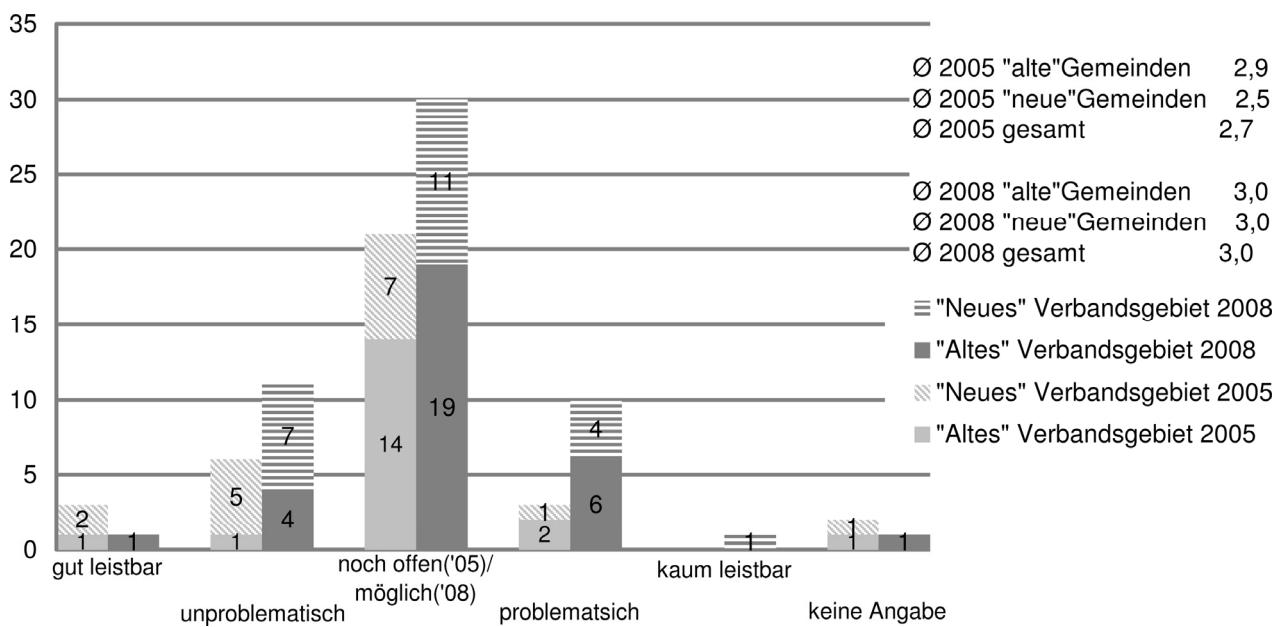
Die genannten Nachteile des Regionalen Flächennutzungsplans betrafen oftmals Sachverhalte, die von anderen Befragten und Beteiligten als Vorteile angesehen wurden. So wurde kritisiert, dass durch die höhere Abstraktion, den Wegfall vieler Einzeldarstel-lungen und den „vollkommen unpassenden Maßstab“ die Planebene überfrachtet werde und die Detailtreue verloren gehe, sodass die konzeptionelle Bedeutung in der kommu-nalen Planung und das Bewusstsein dafür in der Bevölkerung sinke. Durch die Unschär-fe erwachse eine Vielzahl von kommunalen und interkommunalen Konfliktfeldern.

Von anderer Seite wurde wiederum kritisiert, dass das Planwerk an sich zu viele Kategorien enthalte. Weitere Nachteile wurden in der Länge des Verfahrens sowie in seiner Unflexibilität aufgrund der Größe des Verbandsgebiets gesehen. Ein häufig genannter Kritikpunkt war der Eingriff in die kommunale Planungshoheit. Des Weiteren wurde auf der einen Seite kritisiert, das Angebot an Bauflächen übersteige die Nachfrage, jedoch äußerten andere Antwortenden die Angst vor Konkurrenz um Gewerbeblächenausweisungen zwischen den über 70 Gemeinden. Außerdem stehe die Kostenbeteiligung am Planungsverband in keiner Relation zur gebotenen Gegenleistung. Auch die genannten Nachteile waren in den beiden Befragungsjahren ähnlich.

Ableitungsmöglichkeiten für die verbindliche Bauleitplanung

Die Frage nach der Einschätzung der Ableitungsmöglichkeiten für die Bebauungsplanung zeigt ein ähnliches Bild wie die Frage nach der Vertrautheit mit Struktur und Inhalt des Regionalen Flächennutzungsplanes. Eine deutliche Mehrheit der Antwortenden beantwortete die Frage mit „wird sich zeigen“ (21 von 33 Nennungen). Das Ergebnis ist bei diesem Thema vermutlich durch die Problematik der Fragestellung/-formulierung bedingt, da für etliche Befragte die Antwort „wird sich zeigen“ nicht den Mittelwert zwischen „gut leistbar“ und „kaum leistbar“ darstellte, sondern schlicht die Aussage: „Das kann (oder will) ich (jetzt noch) nicht abschätzen.“ Die übrigen Befragten entschieden sich zum größeren Teil für eine unproblematische bzw. gut leistbare Ableitungsmöglichkeit für die verbindliche Bauleitplanung (9 von 33), ein kleinerer Teil sah die Ableitungsmöglichkeiten als problematisch an (3 von 33). Als Durchschnittsnote¹⁹ ergibt sich ein Wert von 2,7. Die „alten“ Gemeinden beurteilten die Ableitungsmöglichkeiten im Durchschnitt schlechter (2,9) als die „neuen“ Gemeinden (2,5).

Abb. 14: Ableitung der verbindlichen Bauleitplanung aus dem RegFNP



Quelle: TU Kaiserslautern, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

¹⁹ Hierbei wird von folgender Zuordnung ausgegangen: gut leistbar=1, unproblematisch=2, noch offen=3, problematisch=4, kaum leistbar=5.

In 2005 besteht eine Korrelation zwischen Vertrautheit mit den Planinhalten/der Planstruktur und der Leistbarkeit der Ableitung für die verbindliche Bauleitplanung. So beurteilten die Befragten, die sich mit dem Planwerk eher vertraut fühlten auch eher die Ableitungsmöglichkeiten als gut leistbar/unproblematisch als diejenigen, die mit dem Planwerk weniger vertraut waren.

Im Jahr 2008 beurteilten die antwortenden Gemeinden die Frage nach den Ableitungsmöglichkeiten für die verbindliche Bauleitplanung im Durchschnitt²⁰ (3,0) etwas kritischer als noch 2005. Es zeigte sich aber kein Unterschied zwischen „neuen“ und „alten“ Gemeinden (siehe Abbildung 14).

Als Gründe für die Problematik wurden der Maßstab und die damit verbundene schlechte Lesbarkeit, die Schwierigkeiten bei der Beurteilung der Entwicklung aus dem (Reg)FNP, die fehlende Verzahnung mit einem Ausgleichsflächenpool, die Unterscheidung zwischen Regionalplanungs- und Flächennutzungsplaninhalten sowie Unklarheiten bezüglich des Parallelverfahrens und redaktioneller Anpassung nach § 13a BauGB genannt.

6.5 RegFNP und interkommunale Kooperation

Veränderung des Verhältnisses der umliegenden Gemeinden zur Stadt Frankfurt am Main durch den RegFNP

Eine große Mehrzahl der Befragten vertrat 2005 die Meinung, dass sich durch den neuen RegFNP ihr Verhältnis gegenüber der Stadt Frankfurt am Main nicht verändern werde (26 von 34 Nennungen). Lediglich einzelne Antwortende (2 von 34) sahen eine Verbesserung im Verhältnis zur Stadt Frankfurt am Main, ein etwas größerer Teil befürchtete, dass das Verhältnis in Zukunft schwieriger werden würde (6 von 34). Dabei sahen die „neuen“ Mitgliedskommunen tendenziell eher eine Verschlechterung des Verhältnisses als ehemalige Umlandverbandsgemeinden. Das Verhältnis der Antworten war 2008 sehr ähnlich gelagert (31/315).

Als Gründe führten diejenigen Befragten, die eine Verbesserung des Verhältnisses erwarteten, das Erfordernis an, sich stärker mit den wechselseitigen Problemen zu beschäftigen, und die Zusammenarbeit der Kommunen als gleichberechtigte Partner bedingt durch das Ballungsraumgesetz. Auch die Abstimmungsgespräche im Rahmen des RegFNP-Aufstellungsverfahrens würden zu einer Verbesserung beitragen.

Diejenigen Antwortenden, die keine Veränderung erwarteten, führten hauptsächlich an, dass der Regionale Flächennutzungsplan allein keine Instrumentarien zur verbesserten kommunalen Zusammenarbeit bereithalte. Als weiterer Aspekt wurde der grundsätzliche Interessenkonflikt der Umlandgemeinden mit Frankfurt angemerkt. Insbesondere Gemeinden des nördlichen Plangebiets gaben an, wegen ihrer Entfernung keine engere Verbindung zu Frankfurt zu sehen.

Antwortende, die eine Verschlechterung des Verhältnisses erwarteten, gaben als Grund das Ballungsraumgesetz an, durch das Frankfurt mehr Stimmen in der Verbandskammer hat. Das Verhältnis werde sich verschlechtern, da unterschiedliche Entwicklungsansätze beständen, z. B. der Anspruch Frankfurts auf Weiterentwicklung als starkes Zentrum (Einzelhandel, Flughafen etc.). Die Stadt Frankfurt habe eine größere Lobby und könne sich deshalb besser durchsetzen. Diese Befürchtungen sind von besonderer Bedeutung, da die Abgrenzung von der Kernstadt im Rhein-Main-Gebiet bereits seit

²⁰ Hierbei wird von folgender Zuordnung ausgegangen: gut leistbar=1, unproblematisch=2, möglich=3, problematisch=4, kaum leistbar=5.

Längerem ein fester Bestandteil des Selbstverständnisses vieler Umlandgemeinden ist (Bördlein 2000: 539). Eine Verstärkung dieses Trends würde dem Grundgedanken des RegFNP vollständig zuwiderlaufen.

Wirkung des neuen RegFNP auf die Entstehung und Unterstützung interkommunaler Kooperationsprojekte

Eine deutliche Mehrheit der Antwortenden beantwortete 2005 die Frage mit „offen“ (18 von 35 Nennungen). Dies zeigt die Problematik der Fragestellung nach Entstehung und Unterstützung interkommunaler Kooperationsprojekte, da vermutlich für etliche Befragte die Antwort „offen“ nicht den Mittelwert zwischen „sehr hoch“ und „sehr gering“ darstellte, sondern schlicht die Aussage: „Das kann (oder will) ich (jetzt noch) nicht abschätzen.“ Die übrigen Befragten entschieden sich zum größeren Teil für geringe/sehr geringe Auswirkung auf die Entstehung interkommunaler Kooperationsprojekte (13 von 35), ein kleinerer Teil sprach sich für sehr hohe/hohe Wirkungen auf die Entstehung interkommunaler Kooperationsprojekte aus (4 von 35). Der durchschnittliche Wert ist 3,4.²¹

Es zeigte sich bereits 2005, dass die Wirkung des neuen RegFNP auf die Entstehung und Unterstützung von Kooperationsprojekten von den „neuen“ Mitgliedern tendenziell höher (3,3) eingeschätzt wurde als von Gemeinden des ehemaligen Umlandverbandes (3,5). Diese Tendenz hat sich 2008 noch verstärkt, da die Wirkung von den „alten“ Gemeinden mit 3,5 und den „Neuen“ mit 3,1 beurteilt wurde. 2008 war die mittlere Kategorie „offen“ auf „mittel“ umbenannt worden, um o. g. Problematik zu vermeiden.

Konkrete Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit durch den RegFNP

Eine Mehrzahl von rund zwei Dritteln der Befragten (21 von 30 Nennungen) gab 2005 an, dass sich durch den neuen Regionalen Flächennutzungsplan keine konkreten Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit ergeben werden. Dabei zeigt sich, dass sich für „neue“ Mitglieder durch den RegFNP eher konkrete interkommunale Projekte ergeben als für die Mitglieder des ehemaligen Umlandverbandes. 2008 stieg der Anteil derjenigen, die durch den Regionalen Flächennutzungsplan keine konkreten Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit sehen, sogar auf drei Viertel (34 von 45 Nennungen).

Als Gründe für eine verstärkte interkommunale Zusammenarbeit aufgrund des RegFNP gaben die Befragten an, dass durch den Erfahrungsaustausch der Bürgermeister und durch die gemeinsame Arbeit gemeinsame Interessen und Zielsetzungen besser erkannt werden. Die Koordination mit benachbarten Gemeinden habe an Bedeutung gewonnen, nicht zuletzt auch, weil die Siedlungsflächenentwicklung für einzelne Kommunen beschränkt wurde. Hinzu kommen Anregungen des Planungsverbandes, ein stetig wachsender Kostendruck und ein wachsendes regionales Bewusstsein.

Als mögliche Projekte für eine Kooperation wurden oftmals allgemeine Themen wie Kultur, Wirtschaft (z. B. gemeinsame Gewerbegebiete), Freizeit und Sport genannt. Ein weiterer bedeutender Themenkomplex betraf Projekte im Rahmen des Regionalparks (z. B. Radwege). Des Weiteren wurde eine Zusammenarbeit im Bereich des Verkehrsmanagements (Koordination von Busverbindungen) erwartet.

Diejenigen Befragten, die keine konkreten Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit erwarteten, gaben als Gründe an, dass die Kommunen verstärkt an einer eige-

²¹ Hierbei wird von folgender Zuordnung ausgegangen: sehr hoch=1, hoch=2, offen=3, gering=4, sehr gering=5.

nen Identität interessiert seien, da eine allgemein zunehmende Uniformität die Motivation stärke, sich von anderen erkennbar abzusetzen. Die Kommunen hätten jeweils nur ihre eigenen Stadtverordnetenversammlungsbeschlüsse und ihre eigene Entwicklung im Auge. Es bestünden unterschiedliche Interessen einer kleineren ländlichen Kommune im Gegensatz zu Großstädten wie Frankfurt a. M. Wie bei der vorangegangenen Frage wurde auch hier wieder erwähnt, dass der Regionale Flächennutzungsplan an sich nicht den Ausschlag zur interkommunalen Zusammenarbeit gäbe, da er dafür kein eigenes Instrumentarium enthalte. Es ändere sich nichts, nur weil die Regionalplanung und die Flächennutzungsplanung nun einen gemeinsamen Plan erstellten. Dazu müssten vielmehr Kommunikationsstrukturen aufgebaut werden, da die Entstehung interkommunaler Kooperationen vielmehr von persönlichen Kontakten bestimmt werde. Durch den Planungsverband allein ergäbe sich kein Einsparpotenzial für die Kommune, der Großteil der Zusammenarbeit basiere derzeit auf wirtschaftlichen Gründen. In einzelnen Gemeinden bestehe außerdem aufgrund der Siedlungsstruktur keine Möglichkeit der Zusammenarbeit (im Hinblick auf flächenbezogene Kooperationen).

6.6 Ausblick

Zukünftige Aktivitäten des PVFRM im Rahmen des Regionalen Flächennutzungsplans

Bei dieser erst 2008 gestellten Frage standen die wirtschaftliche Entwicklung (gemeinsame Gewerbeflächen, Gewerbeansiedlung, Wirtschaftsförderung) (7 Nennungen), die Moderation von Flächenkonflikten in Form eines gezielten Dialogs (6 Nennungen) und die Umweltentwicklung (Lärm- und Feinstaubproblematik, Grünflächen, Flächenverbrauch) (6 Nennungen) im Vordergrund. Ebenfalls häufig wurde die Standortplanung für regenerative Energien (4 Nennungen) sowie die Einzelhandels- und Flughafenentwicklung (jeweils 3 Nennungen) genannt. Darüber hinaus sollte sich der Planungsverband innerhalb des Regionalen Flächennutzungsplans mit der demografischen Entwicklung, Kultur/Regionaler Identität/Corporate Identity, der Stärkung der Mittel- und Unterzentren, dem Erhalt und der Aufwertung der Innenstädte (Baukultur), dem Erhalt der Eigenständigkeit der Kommunen, der Beplanung von Konversionflächen, der Bereitstellung von Flächen für die Internationale Bauausstellung, der Revision des Zentrale-Orte-Systems und allgemein mit der räumlichen Differenzierung der bereits festgelegten Ziele befassen. Extreme Positionen forderten auf der einen Seite die Übernahme der Bebauungsplanaufstellung durch den PVFRM, auf der anderen Seite die – wenig konstruktive – Selbstauflösung des Planungsverbandes.

Zukünftige Themen des PVFRM außerhalb des Aufstellungsverfahrens des RegFNP

Die häufigsten auf diese Frage genannten Aspekte sind die Aufstellung eines Energievorsorgekonzepts mit Standorten für regenerative Energien (6 Nennungen), die regionale Identität (5) sowie die allgemeine Umweltentwicklung zur Bewältigung der Lärmproblematik, der Schaffung eines Grünzugverbundes und eines Ausgleichskonzepts (4 Nennungen). Ebenfalls mehrmals genannt wurde ein regionales Verkehrskonzept/ein Generalverkehrsplan (3), ein regionales Gewerbeflächenmarketing mit Gewerbeansiedlung und Wirtschaftsförderung (3), die demografische Entwicklung (3), die Entwicklung des ÖPNV (3), der Stadtumbau in Verbindung mit Förderung der Baukultur (3), touristische und Freizeit- bzw. Erholungskonzepte (3), eine generelle Stärkung des Planungsverbandes unter Einbeziehung der Oberzentren Wiesbaden und Darmstadt (3), die Vermittlung und Moderation bei Differenzen (2), die interkommunale Kooperation (2) sowie die Entwicklung regionaler Radverkehrsrouten (2). In Einzelfällen wurde die Hilfestellung bei Fördermittelanträgen, die Einzelhandelsentwicklung, die Informationsbe-

reitstellung planungsrelevanter Daten über GIS und ein Monitoring von Wohnform- und Sozialstrukturveränderungen genannt.

Zukünftige Aktivitäten des Rats der Region

Nach Ansicht der Befragten sollte der Rat der Region Leitziele festlegen und seine Leitlinienkompetenz ausüben (3 Nennungen), die regionale Kooperation fördern (3) sowie die Verwaltungsstruktur vereinfachen bzw. die Verfasstheit der Region ändern (3). Darüber hinaus sollte er Investorenakquise und Gewerbeansiedlung betreiben (2), eine Gewerbesteuerreform bzw. eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs anstoßen sowie die Internationale Bauausstellung realisieren (2). Außerdem sollte er sich für eine Vereinfachung der Änderungs- und Abweichungsverfahren einsetzen, regenerative Energiequellen fördern, die Reduzierung des Flächenverbrauchs befördern, den Bekanntheitsgrad der Region steigern und die Trägerschaft gemeinsamer Projekte, z. B. im Bereich der Wasserver- und -entsorgung und der Abfallbeseitigung, übernehmen (jeweils eine Nennung).

Weitere zahlreiche Anmerkungen zur Institution des Rats der Region beziehen sich allerdings auf die mangelnde Sichtbarkeit der Aktivitäten desselben bzw. bezweifeln, dass im Rat der Region überhaupt Themen von regionaler Relevanz bearbeitet werden.

6.7 Zusammenfassung

Vom Regionalen Flächennutzungsplan werden in erster Linie abgestimmte und ausgleichende Entwicklungen in der Gesamtregion bzw. im Verhältnis zu den Nachbargemeinden erwartet.

Die Beteiligten fühlen sich insgesamt gut informiert, bei der Betrachtung der einzelnen Medien gibt es kaum Unterschiede zwischen „alten“ und „neuen“ Gemeinden. Ob der Regionale Flächennutzungsplan ein Fortschritt gegenüber dem gemeinsamen Flächennutzungsplan des Umlandverbandes und dem bisherigen Regionalplan ist, wird je nach Standpunkt unterschiedlich bewertet. Hinzu kommt hier in einigen Aspekten ein Unterschied zwischen „neuen“ und „alten“ Kommunen. Die Zusammenarbeit zwischen Regionalversammlung Südhessen und Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main wird mehrheitlich positiv eingeschätzt.

Die Kritik am Leitbild und seinem Erarbeitungsprozess macht sich in erster Linie am Ergebnis fest, wohingegen der Prozess aufgrund seiner Dialog- und Kommunikationsorientierung eher als positiv angesehen wird. Aufgrund der widersprüchlichen Aussagen im Leitbild wird es nicht unbedingt als förderlich für das weitere Aufstellungsverfahren des RegFNP eingestuft. Insbesondere wird kritisiert, dass konfliktträchtige Themen in der Diskussion ausgespart wurden und die Formulierungen zu abstrakt für eine konkrete planerische Umsetzung seien.

Als besonders überzeugende Aspekte im laufenden Aufstellungsverfahren werden die Beteiligungs- und Informationsmöglichkeiten genannt. Weniger überzeugend ist für etliche Gemeinden die Dauer des Verfahrens mit gleichzeitig zu kurzen Beteiligungsfristen sowie ein Ungleichgewicht zwischen großen und kleinen Gemeinden, welches auch in einem ausgeprägten „Kirchturmdenken“ zum Ausdruck komme.

Inhaltlich war sowohl 2005 als auch 2008 die Mehrzahl der befragten Gemeinden mit den Inhalten des Regionalen Flächennutzungsplans vertraut/gut vertraut. In diesem Zeitraum hat sich der Kenntnisstand der Gemeinden insgesamt gesteigert, er stieg von ei-

nem Durchschnitt²² von 2,8 (2005) auf einen Durchschnitt von 2,4 (2008). Als wesentliche Inhalte werden die Darstellung, Festlegung und Koordination der Flächennutzung, insbesondere von Wohn- und Gewerbegebieten, gesehen. Teilweise werden verschiedene Umweltbelange als verzichtbar beurteilt. Als Vorteile des Regionalen Flächennutzungsplans gegenüber dem (gemeinsamen) FNP werden die Berücksichtigung von mehr Belangen und die Einheitlichkeit des Planwerks für die gesamte Region genannt. Nachteilig werden hier die Lesbarkeit aufgrund des Maßstabs und der mutmaßliche Verlust an Gestaltungsmöglichkeiten gesehen. Die Ableitungsmöglichkeiten für die verbindliche Bauleitplanung werden 2008 insgesamt betrachtet schlechter eingeschätzt als noch 2005.

Die allgemein als eher gering bewerteten Auswirkungen des Regionalen Flächennutzungsplans auf die interkommunale Kooperation werden von ehemaligen Umlandverbandsgemeinden noch geringer eingeschätzt als von „neuen“ Mitgliedern. Dies könnte eventuell an der Tatsache liegen, dass diese Gemeinden bereits seit langer Zeit Gelegenheit hatten, über den Impulsgeber eines gemeinsamen Planwerks zu kooperieren. Dementsprechend werden auch weniger konkrete Projekte der interkommunalen Kooperation erwartet. Das Verhältnis zur Stadt Frankfurt wird sich bei einem Großteil der Gemeinden nach ihrer Einschätzung durch den RegFNP nicht ändern.

Vom Planungsverband werden im Rahmen des Regionalen Flächennutzungsplanverfahrens aber auch darüber hinaus die Unterstützung bei der Entwicklung gemeinsamer Gewerbeflächen bzw. Wirtschaftsförderung, die Moderation von Flächenkonflikten mittels eines gezielten Dialogs sowie die allgemeine Umweltentwicklung (Lärm-, und Feinstaubproblematik, Grünflächenvernetzung und Reduzierung des Flächenverbrauchs) gewünscht. Weiter schlagen die Gemeinden die Förderung der regionalen Identität und die Aufstellung eines Standortkonzepts für regenerative Energien durch den Planungsverband vor. Der Rat der Region sollte dagegen die Leitziele festlegen, eine Leitlinienkompetenz ausüben sowie die regionale Kooperation fördern. Die wenigen Antworten zu den Aufgaben des Rats der Region wurden jedoch durch zahlreiche Anmerkungen zur Institution des Rats der Region im Hinblick auf ihre nicht sichtbare bzw. fehlende Aktivität überlagert.

Abschließend ist nochmals darauf hinzuweisen, dass aufgrund der geringen Grundgesamtheit 2005 und der Beantwortung der Fragebögen durch politisch Verantwortliche und Verwaltungsmitarbeiter die Auswertung dieser Untersuchung lediglich Tendenzen und keine gesicherten Korrelationen oder für die Region allgemeingültigen Aussagen aufzeigen kann.

7 Bisherige Erkenntnisse zu den Fragestellungen in den einzelnen Themenbereichen

Die LAG-Arbeitsgruppe „Regionaler Flächennutzungsplan“ hat den Aufstellungsprozess des RegFNP begleitet und dabei die Erstellung des Vorentwurfs und des Entwurfs als Quellen ihrer Aussagen genutzt. An dieser Stelle werden die in den vorausgegangenen Kapiteln erarbeiteten Ergebnisse und Erkenntnisse zusammenfassend einerseits hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung und andererseits hinsichtlich des Aufstellungsverfahrens aus Sicht der Arbeitsgruppe bewertet. Dabei wird auf die anfänglich formulierten Fragen und Erfordernisse zurückgegriffen.

²² Hierbei wird von folgender Zuordnung ausgegangen: sehr gut vertraut=1, gut vertraut=2, vertraut=3, weniger vertraut=4, ist mir weitgehend unbekannt=5.

7.1 Inhaltliche Struktur und Ausgestaltung des RegFNP im Ballungsraum Frankfurt/Main

Sachgerechte Anforderungen an die inhaltliche Struktur für den RegFNP im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Die Struktur des RegFNP weist die gleiche inhaltliche Gliederung auf, die bereits im ARL-Arbeitskreis „Regionaler Flächennutzungsplan“ vorgeschlagen wurde. So werden die vorgesehenen Planelemente den drei Sachbereichen

- Siedlungsstruktur
- Infrastruktur und
- Freiraumstruktur

zugeordnet. Diese Strukturierung vermeidet inhaltliche Überschneidungen und ist transparent und nachvollziehbar. Sie lehnt sich dabei an die vorgesehene Strukturierung von Raumordnungsplänen nach § 7 Abs. 2 ROG-1998 (jetzt § 8 Abs. 5 ROG-2008) an.

Zudem werden in der Hauptkarte des RegFNP nur die verbindlichen, normativen Planelemente dargestellt, während Vermerke, nachrichtliche Übernahmen und Kennzeichnungen in eine separate Beikarte 1 übernommen werden. Beikarte 2 enthält das Regionale Einzelhandelskonzept, welches seit dem RegFNP-Entwurf 2009 Bestandteil der Planung geworden ist.

Die Kennzeichnungspflicht für die einzelnen Planelemente nach § 9 Abs. 6 ROG-1998 bzw. § 8 Abs. 4 ROG-2008 („Im Plan nach Satz 1 sind sowohl die Festlegungen im Sinne der Absätze 5 und 6 als auch die Darstellungen im Sinne des § 5 des Baugesetzbuchs zu kennzeichnen; Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind als solche zu kennzeichnen.“) wird durch die Angaben der gesetzlichen Grundlagen hinter den einzelnen Planelementen in der Legende erfüllt. Dadurch wird die Herkunft der einzelnen Ausweisungen (Bauleitplanung oder Regionalplanung) deutlich und die Verknüpfung beider Ursprungspläne im RegFNP bleibt nachvollziehbar.

Dabei wird auch deutlich, dass die Bereiche Siedlungsstruktur sowie Infrastruktur im RegFNP in ihrer Gebietsgenauigkeit bauleitplanerisch geprägt sind, während der Bereich Freiraumstruktur stark durch Festlegungen aus der Regionalplanung (Vorrang- und Vorbehaltsgebiete) bestimmt ist.

Ingesamt gesehen wird die inhaltliche Strukturierung des RegFNP bei Reduzierung der Planzeichen von der Arbeitsgruppe als weitgehend sachgerecht angesehen und sollte in bestehender Form beibehalten werden, allerdings wäre eine weitere Zusammenfassung ähnlicher Festlegungen und Darstellungen wünschenswert.

Zentrale Planelemente für den RegFNP im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Die Diskussion zu diesem Themenbereich entspricht im Wesentlichen der Diskussion zur Struktur des RegFNP. Es wurde dabei deutlich, dass die langjährigen Erfahrungen des UVF mit der gemeinsamen Flächennutzungsplanung unter Anwendung digitalisierter Plangrundlagen für die Aufstellung des neuen Plantyps eine wesentliche Erleichterung bedeutete. Dieser Schritt der Zusammenführung und Vereinheitlichung der Flächennutzungspläne musste zu Beginn der Aufstellung des RegFNP für die neuen Mitgliedergemeinden vollzogen werden. Die Qualität der vorhandenen FNP variierte sehr, sowohl bei den Inhalten als auch bei der Aktualität der Pläne.

Die Planelemente im RegFNP sind nach Ansicht der Arbeitsgruppe sowohl nach Anzahl als auch hinsichtlich der Steuerungswirkung grundsätzlich geeignet, die räumliche

Entwicklung im Planungsraum zu lenken. Die kartografische Zusammenstellung konnte bei näherer Untersuchung hinsichtlich der Zielsetzungen eines RegFNP überzeugen. So werden durch die Wahl der Planelemente Doppelungen bei den Darstellungen vermieden (regionalplanerische Siedlungszuwachsflächen werden durch Bauflächen ersetzt) und alle raumbedeutsamen Entwicklungen werden durch entsprechende Planelemente erfasst (vgl. Abbildung 4 in Kapitel 4.2).

In diesem Zusammenhang wurde auch die Einführung sogenannter „Gelbflächen“ kontrovers diskutiert. Das sind Flächen, welche im Regionalplan Südhessen als „Vorbehaltssflächen für die Landbewirtschaftung“ ausgewiesen sind und von den Gemeinden als Flächen für die Siedlungserweiterung bis 5 ha Größe genutzt werden. In Verdichtungsräumen mit ihrer Flächenknappheit und ihren vielfältigen Flächennutzungskonflikten ist eine Siedlungssteuerung mit konkreteren Instrumenten erforderlich. Es könnte allerdings sachgerecht sein, künftig Optionen für Siedlungserweiterungen in den RegFNP aufzunehmen, ohne bereits zum Planungszeitpunkt konkret über die genaue Ausgestaltung (Wohnbaufläche, gemischte Baufläche, gewerbliche Baufläche, Sonderbaufläche) zu entscheiden.

Sachgerechte Darstellungsdichte (Legende) im RegFNP

Aus Sicht der Arbeitsgruppe ist die Darstellungsdichte für diesen Zweck ausreichend. In verschiedenen Sitzungen wurden häufiger Möglichkeiten diskutiert, wie eine Reduzierung der Planinhalte (Verschlankung) umsetzbar wäre. Auch die Lesbarkeit des Planes könnte hierdurch verbessert werden.

Hierbei wurde u. a. vorgeschlagen

- Eine verbesserte Unterscheidung zwischen Bestand und Planung durch Farbabstufungen statt durch Schraffuren zu erreichen (Bestandsdarstellungen sollen zurücktreten, Symbole dürfen wichtige Flächendarstellungen nicht überdecken) und
- eine engere Abgleichung der Farbgebungen zwischen dem RegFNP und dem Regionalplan Südhessen anzustreben. Dies ist mittlerweile weitgehend erreicht worden.

Erforderliche Änderungen oder Ergänzungen der Festlegungen im Sinne eines schlanken (strategischen) Plans

Auch mit diesem Aspekt hat sich die Arbeitsgruppe mehrfach auseinandergesetzt. So wird einerseits die Zusammenfassung einzelner Planelemente als machbar und zielführend angesehen, andererseits ist aus Sicht der Arbeitsgruppe eine Entfrachtung, d. h. der Verzicht auf einzelne Plandarstellungen, vor allem im Bereich Infrastruktur sachgerecht.

In den nachfolgenden Planausschnitten im Maßstab 1:50.000 wird deutlich, dass aufgrund der Übernahme aller bisherigen FNP-Darstellungen nach Transformation in die neuen Planzeichen des RegFNP die Darstellungsdichte in diesem Maßstab so groß ist, dass eine klare bzw. einfache Planlesbarkeit erschwert wird. Es wurden verschiedene Möglichkeiten der Reduzierung von Planzeichen (z. B. Verzicht auf Symbol „Parkanlagen“) sowie Zusammenfassung einzelner Planelemente (z. B. Möglichkeiten bei Abfallentsorgungsanlagen trotz unterschiedlicher räumlicher Wirkungen) erörtert.

■ Regionaler Flächennutzungsplan (RegFNP) im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Abb. 15a: Kartenausschnitt Frankfurt

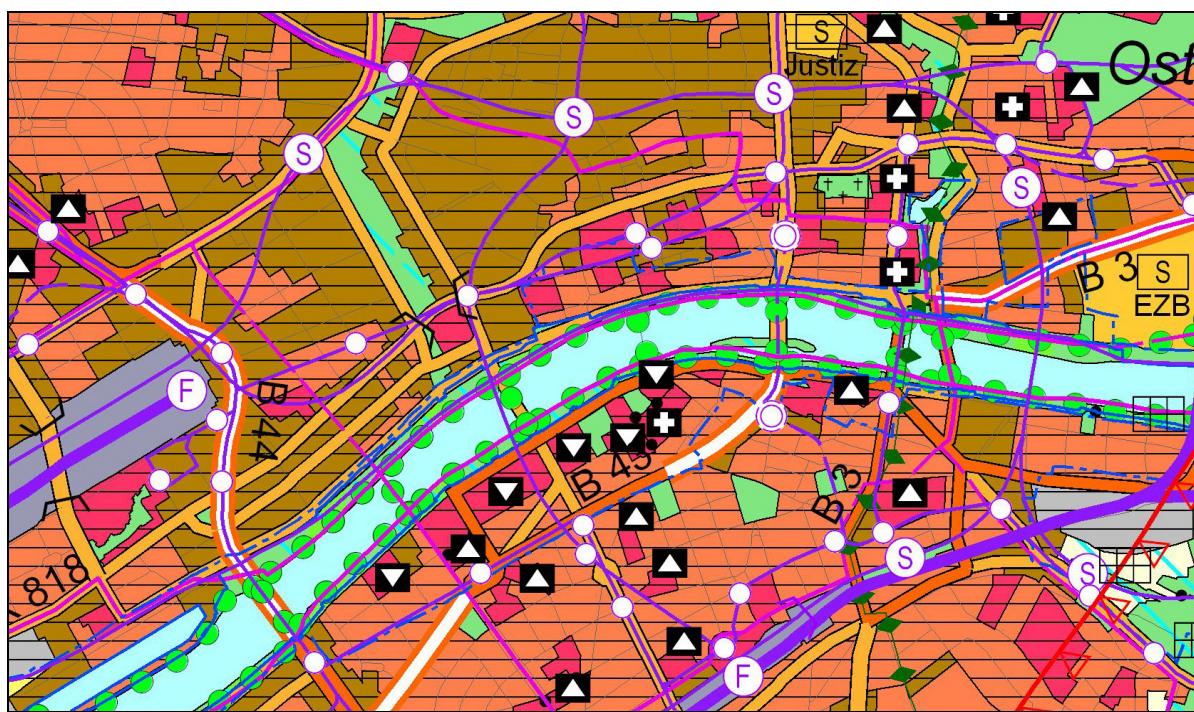
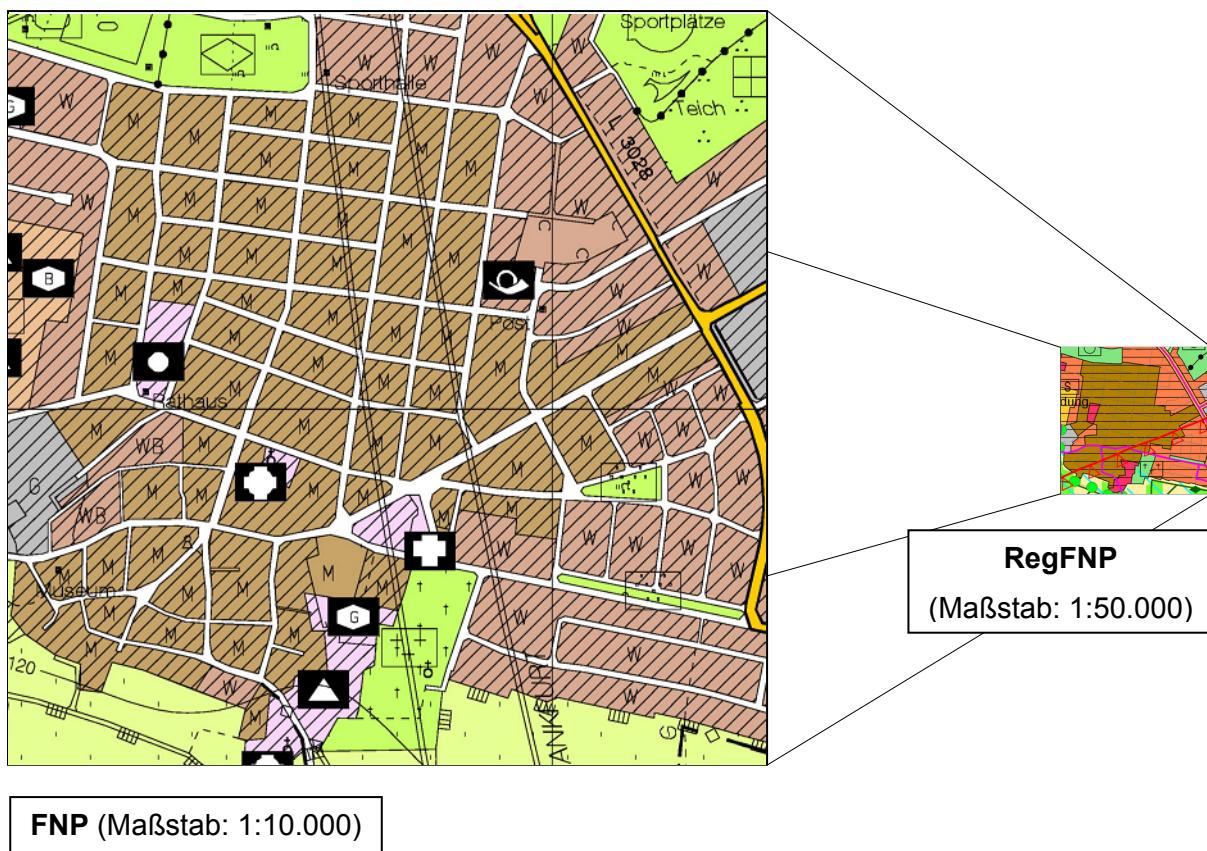


Abb. 15b: Vergleich Maßstab FNP 1:10.000 mit Maßstab RegFNP 1:50.000



Quelle: Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Flächen unter einer Größe von 5.000 m² können im Plan nicht dargestellt werden. Es wurde deutlich, dass bei einigen Symboldarstellungen wegen des relativ kleinen Maßstabs keine entsprechenden Flächenkennzeichnungen erfolgen können und nur die Symbole standortbezogen eingetragen werden können.

Einige Planelemente könnten aus planungsfachlichen und planungsjuristischen Erwägungen entfallen (z. B. Schulstandorte nach § 5 Abs. 2 BauGB), sie sollen aber aus materiell-inhaltlichen Gründen vorerst im RegFNP Bestand haben. Somit soll den aktuellen Anforderungen im Planungsraum Rechnung getragen werden, wobei eine zukünftig schlankere Planausgestaltung nicht ausgeschlossen ist.

Des Weiteren wurden Möglichkeiten der Entfrachtung der Plandarstellung im Bereich Infrastruktur erörtert. So könnte auf Bestandsdarstellungen einzelner Planelemente im Bereich Infrastruktur verzichtet werden; auch ließen sich durch Zusammenfassungen einzelner Kategorien (z. B. Abfallbeseitigungsanlagen) Vereinfachungen erreichen und der Verzicht auf einzelne Symboldarstellungen (z. B. bei den Grünflächen im Bereich Infrastruktur) wäre denkbar.

Es wurde in den Diskussionen immer wieder klargestellt, dass es gesetzlich vorgegebene Mindestinhalte für Flächennutzungspläne nicht gibt. Allgemein muss der Flächennutzungsplan die „Grundzüge“ der Bodennutzung darstellen. Diese werden wesentlich durch die Ziele der Raumordnung mitbestimmt. Hierdurch findet eine „Vorwegbestimmung“ der Art der Bodennutzung statt.²³ Dabei ist das planerische Konzept der Gemeinde maßgebend. Der Flächennutzungsplan muss nicht eine lückenlose und vollständige Flächendarstellung enthalten, wohl aber die Abgrenzung der unterschiedlich zu nutzenden Flächen in den Grundzügen, also die Zuordnung der Hauptbauflächen zueinander und zu den von der Bebauung freizuhaltenden Flächen, dazu die wesentliche Infrastruktur.²⁴

Die Aufzählung der Darstellungsmöglichkeiten des § 5 Abs. 2 BauGB ist nicht abschließend.²⁵ § 5 Abs. 2 BauGB stellt auch keine Aufzählung des Mindestinhalts der Darstellungen im Flächennutzungsplan dar.²⁶ Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des § 5 Abs. 2 BauGB: „insbesondere“. Es können aber nur Darstellungen in Betracht kommen, die durch die Festsetzungen im Bebauungsplan verwirklicht werden können.²⁷

Unabhängig von den derzeitigen Rahmenbedingungen und Unsicherheiten bei der Aufstellung des ersten RegFNP sollte nach Meinung der Arbeitsgruppe eine weitgehende Entfrachtung des RegFNP für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main angestrebt werden.

Allerdings wird aus den unterschiedlichen Sichtweisen der jeweiligen Arbeitsgruppenmitgliedern deutlich, dass eine einheitliche Beurteilung dieser Thematik in der jetzigen Planungsphase noch nicht möglich ist. So reichen die Meinungen von „der vorliegende RegFNP ist ein um Elemente der Bauleitplanung angereicherter Regionalplan“ bis zu der Einschätzung, dass regionale Zusammenhänge zu wenig Berücksichtigung finden. Hierin zeigt sich die Problematik eines neuen Plantyps, der die Aufgaben zweier

²³ Söfker in Ernst et al. (2009), § 5 Rn. 12.

²⁴ Söfker in Ernst et al. (2009), § 5 Rn. 11 m. w. N.; vgl. zum Mindestinhalt des Regionalen Flächennutzungsplans Spannowsky (1999), S. 409 (413 f.).

²⁵ Löhr in Battis, Krautberger, Löhr (2009), § 5 Rn. 11; Hoppe, Bönker, Grotfels (2004) § 5 Rn. 88 mit Verweis auf BVerwGE 95, 123 ff.; Brohm (2002) § 6 Rn. 8; Schrödter (2006) § 5 Rn. 18.

²⁶ Gaenzsch in Schlichter, Stich (1995), § 5 Rn. 18.

²⁷ Söfker in Ernst et al. (2009), § 5 Rn. 20; Löhr in Battis, Krautberger, Löhr (2009), § 5 Rn. 11; Brohm (2002) § 6 Rn. 8.

über Jahre etablierter Planwerke vereinigen soll und aus den verschiedenen Blickwinkeln unterschiedlich beurteilt wird.

Anforderungen an den vorgegebenen Maßstab (1:50.000) – Folgen für die Ableitbarkeit verbindlicher Bauleitpläne sowie inhaltliche Anforderungen aus der Integration des RegFNP in den Regionalplan Südhessen

Im vorangegangenen Arbeitskreis der ARL war für einen RegFNP von einem größeren Maßstab (1:25.000) ausgegangen worden. Ob der Maßstab 1:50.000 für die Zielsetzung des RegFNP ausreichend ist, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Die Arbeitsgruppe hat an mehreren Planausschnitten die Thematik des geeigneten Maßstabs diskutiert und ist bezüglich einer einheitlichen und gemeinsamen Beurteilung noch unterschiedlicher Meinung.

Es muss sichergestellt sein, dass der RegFNP einen ausreichenden Rahmen für die Konkretisierung in gemeindlichen Bebauungsplänen bilden kann. Ob das im Maßstab 1:50.000 gewährleistet werden kann, wird sich erst in der planungspraktischen Anwendung des rechtskräftigen RegFNP zeigen.

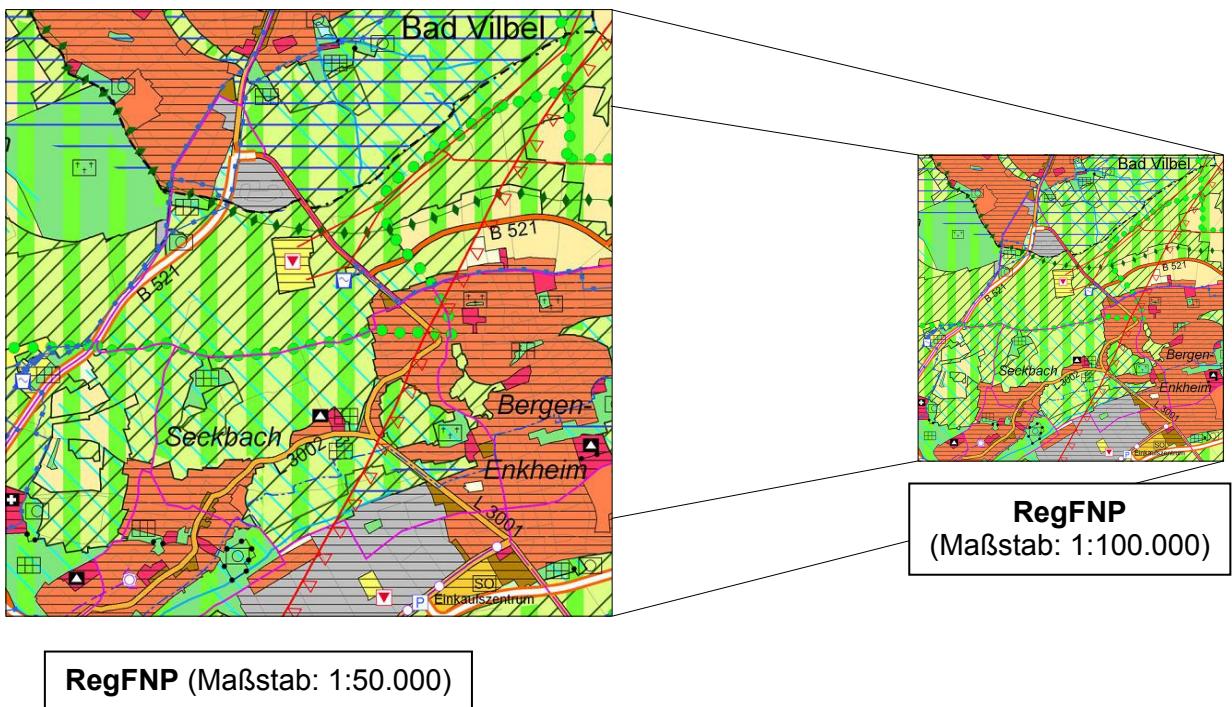
Auch in diesem Punkt kann innerhalb der Arbeitsgruppe noch keine einheitliche und abschließende Einschätzung abgegeben werden. Es ist in einzelnen Diskussionen die Befürchtung geäußert worden, dass eine adäquate Entwicklung von Bebauungsplänen aus dem vorliegenden RegFNP mit der bestehenden Detailschärfe im Maßstab 1:50.000 kaum sachgerecht möglich sein wird. Hierzu lassen sich allerdings erst fundierte Einschätzungen formulieren, wenn entsprechende Bebauungsplanverfahren auf Grundlage des rechtskräftigen RegFNP begonnen werden.

Außerdem sieht die Arbeitsgruppe die maßstabsmäßige Integration in den Regionalplan Südhessen als problematisch an. So erfolgt die „Einmontage“ der auf 1:100.000 verkleinerten Plankarte des RegFNP in die Gesamtkarte des Regionalplanes Südhessen. In der Arbeitsgruppe bestand Konsens, dass eine solche Verkleinerung schlecht lesbar ist. Es sollte deshalb angestrebt werden, eine adäquate Entfrachtung und Fokussierung auf zentrale Planelemente zu erreichen. Allerdings sprechen planungsjuristische Gründe dagegen. So sollte nach juristischer Auffassung jegliche Veränderung des „Original-RegFNP“ im Maßstab 1:50.000 unterbleiben, wenn dieser als Teil des Gesamtregionalplanes kartografisch integriert werden soll. Nur somit würde die sogenannte „Luppenlösung“ konsequent umgesetzt.

In diesem Zusammenhang muss deshalb nochmals kritisch hinterfragt werden, ob die (kartografischen) Darstellungen in der derzeitigen Differenzierung zielführend und sachgerecht sind. Auch hinsichtlich der regionalplanerischen Kartendarstellungen im Maßstab 1:100.000 ist diese Frage zu stellen. Es wurde diskutiert, den RegFNP-Maßstab freizugeben: in Zeiten der elektronischen Planbearbeitung sei das Festhalten an einem Maßstab nicht zeitgemäß.

Die Rückläufe aus dem Beteiligungsverfahren zeigen, dass in Stellungnahmen die RegFNP-Daten in einem Maßstab 1:10.000 vergrößert wurden, um Anregungen zu illustrieren. Auch eine Vergrößerung des vorliegenden RegFNP in den Maßstab 1:25.000 löst alle Leseprobleme. Allerdings ist die Frage der Maßstabswahl nicht nur anhand der Lesbarkeit zu entscheiden, sondern auch anhand der gewünschten Detailschärfe des Plans (vgl. Abbildung 16).

Abb. 16: Planausschnitte – Verkleinerung 1:50.000 auf 1:100.000



Quelle: Planungsverband Frankfurt/Rhein-Main

7.2 Grundsätzliche Aspekte des Aufstellungsverfahrens

Derzeitige Probleme im Aufstellungsverfahren

Als eine besondere Qualität des Aufstellungsverfahrens eines RegFNP ist die enge Verknüpfung zwischen den bauleitplanerischen Belangen und den regionalplanerischen Anforderungen anzusehen. Bei dem neuen Plantyp ist es im Sinne eines integrativen Ansatzes und hinsichtlich der Modernisierung des Planungssystems von wesentlicher Bedeutung, dass der RegFNP nicht nur die Summe beider Ursprungspläne darstellt, sondern eine eigene Qualität entwickelt.

Aus diesem Grunde sind auch erhöhte Anforderungen an das Aufstellungsverfahren zu stellen. Diese sollten im konkreten Fall des RegFNP für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main vor allem durch gemeinschaftliche Sitzungen und Beschlussfassungen von Regionalversammlung und Verbandskammer umgesetzt werden. Dieser gemeinschaftlichen Wahrnehmung der Aufgaben im Rahmen des Aufstellungsverfahrens des RegFNP kommt damit eine hohe Bedeutung zu.

Derzeitig zeigen sich allerdings hinsichtlich der geplanten gemeinsamen Beschlussfassungen von Regionalversammlung und Verbandskammer Schwierigkeiten. Auch die in vielen Fällen anzustrebenden gemeinsamen Beratungen zu einzelnen Themenbereichen wurden nicht realisiert. Zwar ist es noch offen, wie sich diese Entwicklung zukünftig darstellt, aber für die Arbeitsgruppe wäre es im Sinne eines integrativen und offenen Planungsprozesses sachgerecht und erforderlich, zumindest die Beschlussfassungen gemeinsam durchzuführen. Darüber hinaus sind auch gemeinsame Ausschusssitzungen, Beratungen, Arbeitskreise etc. anzustreben.

Ein weiterer wesentlicher Meilenstein im Aufstellungsverfahren waren die sogenannten (informellen) Gemeindegespräche auf der Basis eines ersten internen Vorentwurfes und des Entwurfs des RegFNP. Diese wurden im Wesentlichen in den Jahren 2005 und 2008 durchgeführt. Sie bilden die Basis für die Entscheidung in den politischen Gremien.

Möglichkeiten einer effektiveren Gestaltung der geplanten Verfahrensabläufe

Die Terminplanung für das Aufstellungsverfahren stellte zunächst immer eine optimistische Prognose dar. Dabei wurde stets einkalkuliert, dass die ehrgeizigen Zeitvorgaben eher verlängert als verkürzt werden würden.

Wie aus den Abbildungen 17 und 18 hervorgeht, hat sich das Aufstellungsverfahren entgegen der ursprünglichen Planung erheblich verlängert. Dies ist auf die in der Anfangsphase bestehende Unsicherheit bei der erstmaligen Aufstellung eines RegFNP zurückzuführen. Alle Planungsbeteiligten hatten keine Vorlagen, an denen sie sich hätten orientieren können, zudem zeigten sich noch erhebliche Schwierigkeiten hinsichtlich der endgültigen Abgrenzung des Plangebietes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main. Es waren zum damaligen Zeitpunkt noch Klagen beim Hessischen Staatsgerichtshof anhängig. Von Bedeutung waren auch die in diesem Zeitraum anstehenden Kommunalwahlen mit der Folge einer Neukonstituierung von Regionalversammlung und Verbandskammer.

Somit konnte der Beschluss über den Vorentwurf des RegFNP mit Umweltbericht erst mit ca. 15-monatiger Verspätung gefasst werden. Im Zuge der frühzeitigen Beteiligung/Anhörung und Offenlegung kam es erneut zu einer Zeitverzögerung; Stellungnahmen gingen nicht wie geplant bis September 2007 ein, sondern wurden noch im Dezember 2007 vorgelegt. Eine weitere Verzögerung ging von verlängerten politischen Beratungszeiten im Vorfeld des Beschlusses über den Entwurf sowie das Vermittlungsverfahren zwischen RVS und Verbandskammer aus. Hier wurde der Zeitplan um ein ganzes Jahr verlängert. Der Beschluss über den Entwurf des RegFNP mit Umweltbericht erfolgte erst im April 2009 statt wie ursprünglich geplant im Januar 2007, also mit 27-monatiger Verzögerung.

Hier wird allerdings deutlich, dass es vor allem die Anfangsschwierigkeiten bei der Aufstellung dieses neuen Plantyps waren, die die Verzögerungen verursachten. Somit sind die ungeklärten Fragen bei der erstmaligen Konzipierung eines solchen Planwerkes von besonderer Bedeutung. Allerdings nahmen gerade auch einige neue Verfahrensregeln zwischen den beiden Beschlussorganen mehr Zeit in Anspruch als ursprünglich vorgesehen.

Abb. 17: Geplanter zeitlicher Verfahrensablauf im Jahr 2004



Stand 3/2004
Ablauf-RegFNP-Plakat-3-2004

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main



Quelle: Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

■ **Regionaler Flächennutzungsplan (RegFNP) im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main**

Abb. 18: Geplanter zeitlicher Verfahrensablauf im Jahr 2009

Aufstellungsverfahren zum Regionalen Flächennutzungsplan (RegFNP)

nach BauGB und HLPG



Quelle: Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main

Verbesserungen der Zusammenarbeit zwischen Regionalversammlung, Verbandskammer und kommunalen Parlamenten sowie den Verwaltungen

Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass die Zusammenarbeit der Geschäftsstellen der Regionalversammlung Südhessen und des PVFRM recht gut funktioniert hat. Den beteiligten Planer/-innen oblag die Aufgabe, eine erste Grundkonzeption des neuen RegFNP zu erarbeiten, die den inhaltlichen sowie verfahrensmäßigen Anforderungen eines solchen neuen Plantyps genügen mussten. Da noch keine Erfahrungen hierzu vorlagen, kann von einer echten „Pionierarbeit“ gesprochen werden, deren Erkenntnisse sowohl für den weiteren Planungsprozess als auch für andere Anwendungsfälle außerhalb des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main beispielgebend sind.

Demgegenüber war die Zusammenarbeit zwischen den Beschlussgremien noch von einer Vielzahl von Unsicherheiten geprägt. Insbesondere die bislang nicht durchgeföhrte gemeinsame Beratung und Beschlussfassung beider Gremien führte zu Schwierigkeiten, das neue Planwerk als gemeinsamen Plan für das Gebiet des Ballungsraums politisch zu dokumentieren. Zwar sind die Beschlüsse, die in beiden Gremien getrennt gefasst worden sind, ausreichend, bergen – wie geschehen – allerdings die Gefahr, dass bei abweichenden Einschätzungen eine verfahrensverzögernde Vermittlung erforderlich wird. Dies könnte insbesondere durch eine gemeinsame Beratung über den Plan vermieden werden.

Es sollte deshalb in den nachfolgenden Planungsschritten darauf hingewirkt werden, die gemeinsame Beratung und Beschlussfassung zu erreichen.

Beförderung der kooperativen Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Bürger/-innen, Planungsverband und Regionalplanung

Wie die bisherigen Verfahrensschritte gezeigt haben, hat sich der internetgestützte Planungs- und Beteiligungsprozess recht gut etabliert und bietet insbesondere den Bürgern und Fachleuten einen transparenten und gut nachvollziehbaren Einblick in Inhalte und Verfahrensweisen des neuen RegFNP.

Auch die Befragung der verbandsangehörigen Kommunen 2005 und 2008 hat deutlich gemacht, dass sowohl der Plan selbst als auch der Planungsprozess und deren Vermittlung durch die verschiedenen Maßnahmen (Gemeindegespräche, Planungsamtstreffen etc.) zu einem verbesserten Verständnis und somit zu einer höheren Akzeptanz des neuen RegFNP geführt haben. Dieser offene und diskursorientierte Weg sollte weiterverfolgt werden, um den RegFNP als das zentrale und strategische Planinstrument zur Ordnung und Entwicklung im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main zu etablieren.

Mit der Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplans wurde auch das regelmäßige Treffen der Bau- und Planungsamtsleiter im Planungsverband eingeföhrt. Diese seit sechs Jahren vierteljährlich stattfindenden Treffen haben sich als äußerst wichtig für den frühzeitigen Austausch über strittige Planungsfragen und den reibungslosen Ablauf des Verfahrens herausgestellt. Sie sollen auch künftig als Element der lebendigen regionalen Planungskultur beibehalten werden.

8 Möglichkeiten und Grenzen des neuen Planungsinstrumentes hinsichtlich der planungspraktischen Implementierung

Im Folgenden sollen kurz die Stärken und Chancen sowie Schwächen und Risiken des neuen Planinstruments „Regionaler Flächennutzungsplan“ im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main dargestellt werden und – soweit zum jetzigen Verfahrensstand bereits erkennbar – der Umgang der Kommunen mit dem RegFNP.

8.1 Stärken und Chancen

Aus Sicht der Regionalplanung kann eine höhere Steuerungswirkung des RegFNP gegenüber dem bisherigen Regionalplan angenommen werden. Das gelingt einerseits durch die Detailschärfe, die durch das hohe Konfliktpotenzial und den großen Koordinierungsbedarf der Entwicklungen im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main erforderlich wird. Beispielsweise können nun im RegFNP auf Basis des Einzelhandelskonzeptes standortbezogene Festlegungen einschließlich grober Nutzungsdefinitionen festgelegt und zentrale Versorgungsbereiche abgegrenzt werden. Zur Erhöhung der Steuerungswirkung trägt sicherlich andererseits der sogenannte Gemeindeteil bei, der eine Serviceleistung des Planungsverbandes ist: Auf einem gesonderten Blatt sind für jede Gemeinde die jeweils relevanten Planaussagen und der einschlägige Kartenausschnitt abgedruckt.

Unter Verfahrensgesichtspunkten ist es eine Stärke, dass nun in einer „gemeinsamen Planungssprache“ im Ballungsraum gesprochen wird. Nicht nur die Vereinheitlichung der Flächennutzungsplanung von 75 Städten und Gemeinden, sondern auch die gleichzeitige Aufstellung mit dem Regionalplan tragen zu der Bedeutung dieses Planes bei. Erstmals wird es für den Kern der Metropolregion Südhesse/Rhein-Main *einen* räumlichen Gesamtplan geben, was sicherlich ein Fortschritt gegenüber dem bisherigen Zustand ist. Darüber hinaus können sich durch die Arbeitsteilung zwischen Planungsverband und Regierungspräsidium Synergieeffekte bei der Aufstellung des Planwerkes ergeben.

Erstmals gibt es eine gemeinsame Bevölkerungsprognose, Verkehrsplanung, ein parallel erstelltes gemeinsames Siedlungsstrukturkonzept und eine vielfach abgestimmte Umweltprüfung von Regierungspräsidium und Planungsverband, was zweifelsohne die Auflösung des vermeintlichen Widerspruchs zwischen kommunaler Flächennutzungsplanung und Regionalplanung vorantreibt.

Eine Chance des RegFNP kann auch sein, dass die Rücknahme der Regelungstiefe, die in erster Linie durch den größeren Maßstab bedingt ist, zu neuen kommunalen Entwicklungsspielräumen führt.

8.2 Schwächen und Risiken

Hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung konnten die meisten der anfänglich bestehenden Schwachpunkte (eindeutige Trennung zwischen regionalplanerischen Festlegungen und bauleitplanerischen Darstellungen) weitgehend überwunden werden. Allerdings stimmen die einschlägigen Planzeichen des Regionalplans und des integrierten RegFNP noch nicht vollständig in Form, Farbe und Größe überein. Zudem ergeben sich durch die bei der „Lupenlösung“ angewandte Maßstabsvergrößerung Schwierigkeiten bei der Lesbarkeit der in den Regionalplan eingebauten verkleinerten Karte im Maßstab 1:100.000.

In verfahrenstechnischer Hinsicht ist das lange Aufstellungsverfahren eine Schwäche. So musste der RegFNP in seinem Aufstellungsprozess bereits an die reale Entwicklung angepasst werden und die Planungsgrundlagen und Zielsetzungen sind bei Inkrafttreten des regionalen Flächennutzungsplanes bereits veraltet.

In diesem Zusammenhang wird auch der beträchtliche Umfang des Planwerks (vier Aktenordner) kritisiert, was die Orientierung erschwert, die Übersichtlichkeit einschränkt sowie eine einfache Handhabung behindert. Nicht zuletzt ergibt sich aus diesem Umfang ein erhöhter organisatorischer Aufwand für das Beteiligungsverfahren.

Die doppelte Beschlussfassung von zwei Gremien birgt das Risiko eines Zeitverzugs, da Verbandskammer und Regionalversammlung übereinstimmende Beschlüsse erzielen müssen. Es könnte sein, dass das Vermittlungsverfahren bislang nur deshalb erst ein Mal in Anspruch genommen werden musste, weil das inhaltliche Konfliktpotenzial insgesamt noch gering war und die Mehrheitsverhältnisse in beiden Gremien deckungsgleich waren. Bei zusätzlichem Konfliktpotenzial, insbesondere aber auch bei unterschiedlichen politischen Mehrheitsverhältnissen in RVS und VK, könnte das Vermittlungsverfahren eine weit größere Bedeutung erlangen.

Während des Verfahrens können Kommunen, die nicht Mitglied im ehemaligen Umlandverband waren, bis zum Einsetzen der Vorwirkung des neuen RegFNP planerische Fakten in ihrem eigenen Flächennutzungsplan schaffen, die dem RegFNP in der Aufstellung widersprechen. Diese Fehlentwicklungen können nur über die Bindung an den Regionalplan 2000 begrenzt werden.

Hinzu kommt, dass aufgrund des Maßstabs des RegFNP von 1:50.000 eine Neudeinition des Verhältnisses zur Landschaftsplanung notwendig ist, da die mit dem RegFNP korrespondierende Landschaftsplanung (bisher im Maßstab des jeweiligen Flächennutzungsplanes) eher den Charakter einer Landschaftsrahmenplanung annehmen muss, bei der örtliche Besonderheiten nicht abgebildet werden, sodass hier möglicherweise stärker die überörtlichen Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden.

8.3 Umgang der Kommunen mit dem RegFNP

Beim Umgang der Kommunen mit dem RegFNP werden hauptsächlich die Wirkungen nach seinem Inkrafttreten interessant sein. Aufgrund des Verfahrensstandes lassen sich in diesem Bereich bislang nur begründete Vermutungen anstellen sowie die (derzeitige) Einschätzung der Verantwortlichen in den Gemeinden untersuchen.

Bei der Befragung der verbandsangehörigen Gemeinden zeigte sich, dass das neue Instrument des Regionalen Flächennutzungsplans weitgehend als ein Fortschritt gegenüber dem gemeinsamen Flächennutzungsplan des ehemaligen Umlandverbandes und der einzelnen Flächennutzungspläne der Kommunen gesehen wird. Dies wird besonders bezüglich der sachgerechteren Steuerbarkeit der räumlichen Entwicklung und einer besseren Balance zwischen kommunalen und regionalen Zielsetzungen deutlich. Positiv wird die Erstellung eines gemeinsamen Leitbildes, der Wegfall einer Planungsebene, die Konzentration auf wesentliche Planungsaufgaben und die höhere Qualität der Planung bewertet.

Tendenziell unterschiedliche Einschätzungen bei Gemeinden des ehemaligen Umlandverbandes Frankfurt und erstmals mit der gemeinsamen Flächennutzungsplanung befassten Gemeinden ergeben sich beim Aspekt der effektiveren politischen Kontrolle: Hier sieht ein größerer Anteil der „neuen“ Mitglieder eine effektivere Kontrolle als die ehemaligen Mitglieder des Umlandverbandes.

Gegenläufige Einschätzungen ergeben sich bei den Aspekten des größeren Planungsspielraumes für die Gemeinden durch den RegFNP. Hier wird bei den „neuen“ Mitgliedern kaum mit größeren Planungsspielräumen gerechnet.

Fast alle „neuen“ Mitglieder sehen einen Fortschritt in der Zusammenarbeit mit den Fachbehörden, wobei dieser These – möglicherweise aufgrund der bisher im Verband gemachten Erfahrungen – nur rund ein Viertel der Mitglieder des ehemaligen UVF zustimmt.

Die Frage nach der Einschätzung der Ableitungsmöglichkeiten für die Bebauungsplanung kann derzeit von den Gemeinden größtenteils noch nicht beurteilt werden. Aus theoretischen Erwägungen steht hier aber die Überlegung im Raum, dass aufgrund der gewählten Darstellungsuntergrenze von Flächen kleinere Bauflächen der überwiegenden umliegenden Nutzung zugeordnet werden. Damit müssten dann aus einer Bodennutzungsart wie beispielsweise „Wohngebiet“ andere Nutzungen (z. B. kleines Mischgebiet oder Grünfläche) entwickelt werden.

9 Anforderungen an die zukünftige Anwendung des neuen Planungsinstruments

Zum Abschluss sollen noch einmal die zentralen Erkenntnisse der bisherigen Begleitung des Planungsprozesses bei der erstmaligen Aufstellung eines RegFNP im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main dargestellt werden. Da der Planungsprozess noch nicht abgeschlossen ist, können diese Erkenntnisse auch nicht als abschließende Evaluierung des Planinstrumentes RegFNP bei der bundesweit erstmaligen Einführung eingestuft werden. Dies wird erst nach dem Inkrafttreten des Planes möglich sein. Darüber hinaus kann die Wirksamkeit dieses Planes erst nach einer weiteren Phase der Plananwendung eingeschätzt werden, wenn sich die Handhabung in der kommunalen Bauleitplanung (Ableitung von Bebauungsplänen aus dem RegFNP) real gezeigt haben wird.

Die nachfolgenden Ausführungen sind nach den drei Aspekten

- Inhaltliche Ausgestaltung des RegFNP,
- verfahrensmäßige Aspekte und
- Rahmenbedingungen zukünftiger Weiterentwicklungen

gegliedert und stellen thesenartig die wesentlichen Erkenntnisse dar.

Inhaltliche Ausgestaltung des RegFNP weiterentwickeln

- Die bisherige Erarbeitung des RegFNP im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main hat deutlich gemacht, dass die inhaltliche Ausgestaltung (Konzipierung) des neuen Planinstrumentes leistbar ist. Die im Arbeitskreis der ARL 1999 und 2000 entwickelten Überlegungen lassen sich ohne größere Schwierigkeiten und Modifikationen umsetzen. Der vorliegende Entwurf des RegFNP wird im Wesentlichen den planungsfachlichen und -rechtlichen Anforderungen gerecht.
- Er stellt somit ein problemadäquates Steuerungsinstrument zur Beeinflussung der räumlichen Entwicklung in einem Ballungsraum dar. Allerdings gab es auch skeptische Einschätzungen seitens einiger Mitglieder der Arbeitsgruppe, inwieweit diese Beurteilung jetzt schon möglich ist.
- Zudem wurde durch die Kooperation zwischen den Geschäftsstellen des Planungsverbandes und des Regierungspräsidiums der Beweis erbracht, dass eine erfolgreiche Zusammenführung von Inhalten des bestehenden Regionalplans und von insgesamt 33 Flächennutzungsplänen in einem neuen Planwerk zielführend möglich ist. Somit ist trotz aller Schwierigkeiten eine adäquate inhaltliche Ausfüllung der rahmensetzenden Vorgaben des Raumordnungsgesetzes durchführbar, wenn auch mit hohem Zeitaufwand.
- Allerdings ergeben sich spezifische Anforderungen durch die sogenannte „Luppenlösung“, die eine Einbeziehung des Plangebietes des RegFNP in das größere Plangebiet für den Regionalplan Südhessen im kleinen Maßstab 1:100.000 erforderlich



macht. Da letztendlich aber der RegFNP als Teil des Regionalplans nur im vergrößerten Maßstab 1:50.000 seine Rechtswirkung entfalten kann, erscheint trotz dieser Einschränkungen diese Vorgehensweise eine praktikable Lösung zur Etablierung eines RegFNP zu sein. Dennoch würde der in einigen Untersuchungen favorisierte Maßstab von 1:25.000 Vorteile bringen, was die Lesbarkeit betrifft, aber auch Nachteile, da der „Maßstabssprung“ zum Regionalplan groß wird.

- Kontrovers bleibt die Frage des gewählten Maßstabs von 1:50.000 auch noch, da die hiermit eng zusammenhängende Ableitung von verbindlichen Bebauungsplänen in der kommunalen Bauleitplanung noch nicht abschließend zu beurteilen ist. Es wird erst in der späteren Planungspraxis auf Grundlage des rechtskräftigen RegFNP möglich sein, abschließende Einschätzungen abzugeben. In diesem Punkt hat der neue RegFNP erst noch seine Bewährungsprobe zu bestehen.
- Der neue RegFNP bietet des Weiteren wie in der Regionalplanung Möglichkeiten zur Integration neuer Fachkonzepte, wie dies beim Einzelhandelskonzept gezeigt wurde. Solche Konzepte sind in der Regel erst auf regionaler Ebene sachgerecht und zielführend zu entwickeln und anzuwenden. Eine rein kommunale Sichtweise würde den komplexen Anforderungen an die effektive räumliche Steuerung kaum gerecht werden.

Aufstellungsverfahren effektiver gestalten

- In den beiden Gemeindebefragungen 2005 und 2008 wurde eine durchaus positive Einschätzung zum neuen RegFNP festgestellt, die sich auch im Zeitablauf verbessert hat. Allerdings lässt sich noch nicht von einer umfassenden Überzeugung aller verbandsangehörigen Städte und Gemeinden sprechen. Es wird noch eine wichtige Aufgabe aller Planungsakteure sein, den RegFNP als neues Steuerungsinstrument im Ballungsraum zu etablieren. Bewähren muss sich der RegFNP schlussendlich in der Planungspraxis.
- Das bisherige Aufstellungsverfahren hat sich als sehr zeitintensiver, komplexer, aber auch sehr kooperativer Planungsprozess dargestellt. Vom Zeitpunkt der Offenlagerung aus gesehen, war es ein aufwendiger, aber effektiver Planungsdialog, der auch einen neuen kooperativen Diskurs über die zukünftige Entwicklung im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main angestoßen hat.
- Die oftmals kritisierte zu lange Planungsdauer des RegFNP ist allerdings als Spezifikum dieses Planwerkes anzusehen. Da weder andere praktikable Beispiele noch Erfahrungen mit einer solch großen Anzahl von beteiligten Kommunen in einem flächennutzungsplanadäquaten Planwerk vorlagen, handelt es sich um eine echte „Pionierarbeit“, die naturgemäß mehr Zeit in Anspruch genommen hat als eingefahrene etablierte Planungsverfahren. Grundsätzlich muss die Zeitspanne für die Aufstellung des RegFNP an dem Zeitbedarf für die Aufstellung des Regionalplans einschließlich des Aufwandes für die Aufstellung von 33 Flächennutzungsplänen mit ihren inhaltlichen und verfahrensmäßigen Anforderungen an die Abstimmung für ein Planungsgebiet dieser Dimension gemessen werden. In diesem Zusammenhang ist durchaus bemerkenswert, dass die Aufstellung des RegFNP nur etwa 1–2 Jahre länger dauert als die gleichzeitig laufende Neuaufstellung des Regionalplans in Mittel- und Nordhessen.
- Besonders positiv hat sich während des Planungsprozesses die intensive Nutzung des Internets als Informations- und Kommunikationsplattform gezeigt. Damit konn-

te das neue Planwerk bei vielen Planungsakteuren und auch Bürgern erfolgreich „ins Bewusstsein“ gebracht werden.

- Hervorzuheben ist dabei auch, dass das formale Verfahren durch eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung „angereichert“ worden ist, was letztendlich auch zu einer besseren Akzeptanz im Planungsraum beitragen wird.
- Es hat sich bislang herausgestellt, dass eine effektive Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen einerseits und den politischen Gremien andererseits strukturell limitiert ist. Nichtsdestoweniger ist aber festzuhalten, dass die Kooperation zwischen den politischen Gremien der regionalen und kommunalen Ebene (derzeit erfolgt keine gemeinsame Beratung und Beschlussfassung) weiterentwicklungsfähig ist. Hierin liegt ein weiteres Potenzial zur verbesserten Wahrnehmung und Akzeptanz des RegFNP als strategisches Steuerungsinstrument im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main.

Rahmenbedingungen zukünftiger Weiterentwicklungen

- Wie bereits dargestellt, ist der recht zeitaufwändige Prozess vor allem auf die bundesweit erstmalige Aufstellung („Pionierarbeit“), umfangreiche politische Beratungen und zwischenzeitliche Wahlen zurückzuführen. Für die weitere Planungsarbeit mit dem RegFNP sind aber Grundlagen gelegt worden, die eine effizientere und zielführende Fortschreibung möglich machen werden.
- Zudem wird dieser RegFNP nach seiner Rechtsverbindlichkeit und ersten Bewährungsprobe auch „Vorbildfunktion“ für andere, ähnlich strukturierte Ballungsräume haben können. Es ist aber davon auszugehen, dass insbesondere landespolitische und landesplanerische Rahmenbedingungen in anderen Bundesländern eine nicht unerhebliche Modifikation des hessischen Modells erforderlich machen werden.
- Es wird erforderlich sein, ca. 2–3 Jahre nach Rechtskraft des RegFNP eine Evaluierung hinsichtlich spezifischer Aspekte (Möglichkeiten zu Ableitung von Bebauungsplänen, Steuerungswirksamkeit des Gesamtplanes, Akzeptanz als strategisches Instrument etc.) durchzuführen. Erst nach einer angemessenen Zeitdauer nach der Verbindlichkeit des RegFNP lassen sich gesicherte Erkenntnisse über die Effektivität und Effizienz dieses Plantyps gewinnen.
- Eine verbesserte Zusammenarbeit der politischen Gremien (Verbandskammer – Regionalversammlung) im Planungsraum wird zukünftig unbedingt erforderlich sein, um der gemeinsamen Verantwortung für die räumliche Entwicklung im Ballungsraum auch eine politische Rückendeckung zu geben. Hierzu sollten unbedingt gemeinsame Beratungen beider Gremien zeitnah angestrebt werden.
- Darüber hinaus wäre auch zu überlegen, inwieweit die Wahrnehmung der Aufgabe „Regionale Flächennutzungsplanung“ nicht durch eine eigenständige regionale Planungsinstitution, wie sie in ähnlicher Form bereits in Stuttgart oder Hannover besteht, erfüllt werden kann. Dies wirft allerdings weitergehende Fragen der Abgrenzung und Organisation der Region auf, die nur in einem größeren Rahmen zu lösen sind.
- Es hat sich gezeigt, dass bei der Erarbeitung der Grundkonzeption für den RegFNP im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main und der Erarbeitung der konkreten Entwürfe einige Einschränkungen durch die gesetzlichen Vorgaben (§ 9 Abs. 6 ROG-1998, jetzt § 8 Abs. 4 ROG-2008, z.B. Differenzierung zwischen Inhalten aus der Bau- leitplanung und aus der Regionalplanung) bestanden und teilweise weiter bestehen.

Eine weitere Lockerung entsprechender Vorgaben sollte bei zukünftigen Novellierungen angestrebt werden.

- Dabei ist aber darauf zu achten, dass dem Grundanliegen des Raumordnungsgesetzes immer Rechnung getragen wird: Es geht nicht um die Ersetzung eines Planotyps durch einen anderen Planotyp, sondern die Entwicklung eines neuen, spezifisch auf die zukünftigen Planungsanforderungen eines Verdichtungsraumes zugeschnittenen Planungsinstrumentes. Die gemeinsame kommunale und regionale Sichtweise und Handlungsaufgabe muss in adäquater Weise umgesetzt werden können.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2000): Regionaler Flächennutzungsplan – Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung. = Forschungs- und Sitzungsberichte 213. Hannover.
- Battis, U.; Krautberger, M.; Löhr, R.-P. (2009): Baugesetzbuch – BauGB. Kommentar, 11. Aufl. München.
- Bördlein, R. (2000): Die neue Institutionalisierung der Region – Das Beispiel Rhein-Main. In: Informationen zur Raumentwicklung 9/10, 537-548.
- Brohm, W. (2002): Öffentliches Baurecht, 3. Auflage. München.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2001): Schlanker und effektiver Regionalplan. In: Forschungen 101. Bonn.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2002): Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan. Forschungen 108. Bonn.
- Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautberger, M. (Hrsg.) (2009): BauGB Loseblatt – Kommentar. München.
- Groß, T. (2007): Der Regionale Flächennutzungsplan in Hessen – eine Zwischenbilanz. In: Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland (LKRZ) 4, 130-134.
- Hermes, G. (2008): Bau- und Planungsrecht. In: Hermes, G.; Groß, T. (Hrsg.): Landesrecht Hessen, 6. Aufl., Baden-Baden, 209-274.
- Hilligardt, J. (2005): Regionale Kooperation der Landkreise, Städte und Gemeinden – Stand, Potenziale, Perspektiven. WAR-Schriftenreihe 164. Darmstadt.
- Hoppe, W.; Bönker, C.; Grotfels, S. (2004): Öffentliches Baurecht, 3. Aufl., München.
- Langhagen-Rohrbach, C. (2004): Aktuelle Regionalisierungsprozesse in der Region Rhein-Main. In: Raumforschung und Raumordnung 62(1), 58-66.
- Oswald, F.; Baccini, P. (2003): Netzstadt – Einführung in das Stadtentwerfen. Basel.
- Schaffer, M.; Scheck, C. (2006): Regionale Kooperationen im Rhein-Main-Gebiet. Anforderungen und Handlungsempfehlungen für eine zukunftsfähige Weiterentwicklung. Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung 18. Kaiserslautern.
- Scheller, J. (1998): Rhein-Main – Eine Region auf dem Weg zur politischen Existenz. Frankfurt am Main.
- Schlichter, O.; Stich, R. (Hrsg.) (1995): Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, 2. Aufl., Köln.
- Schmitz, G.; v. Heseler, A.; Groß, T. (1998): Modelle eines neuen Plantyps für Verdichtungsräume. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. = Arbeitsmaterial der ARL 222. Hannover.
- Schrödter, H. (Hrsg.) (2006): Baugesetzbuch. Kommentar 7. Aufl., München.
- Sieverts, T. (2001): Zwischenstadt – zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Gütersloh.
- Spannowsky, W. (1999): Der „Regionale Flächennutzungsplan“ als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums. In: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), 409-417.
- Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (o.J.): Karten des Planungsverbandes Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main. <http://pvfrm.alta4gis.de/klein/viewer.htm> (03.02.2009).
- Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main; Regierungspräsidium Darmstadt Geschäftsstelle der Regionalversammlung Südhessen (2005): Frankfurt/Rhein-Main 2020 – die europäische Metropolregion. Leitbild für den Regionalen Flächennutzungsplan und den Regionalplan Südhessen. <http://www.planungsverband.de/index.phtml?La=1&sNavID=1169.252&mNavID=1.100&object=tx1169.38.1|1169.12.1&sub=0> (03.02.2009).
- Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main; Regierungspräsidium Darmstadt Geschäftsstelle der Regionalversammlung Südhessen (2007): Regionaler Flächennutzungsplan Vorentwurf 2007, Legende. www.planungsverband.de/media/custom/1169_1386_1.PDF (03.02.2009).
- Regierungspräsidium Darmstadt (2004): Regionalplan Südhessen.
www.landesplanung-hessen.de/index.asp?main=rs (03.02.2009).
- Vereinigung für Stadt-, Regional und Landesplanung (SRL) e. V. Regionalgruppe Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland; Informationskreis für Raumplanung (IfR) e. V. (2000): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 4. April 2000. <http://www.ifr-ev.de/aktuelles/hess1.pdf> (03.02.2009).

Anhang A: Fragebogen zum Regionalen Flächennutzungsplan, 2005



Technische Universität Kaiserslautern
 Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung
 Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Das neue Planinstrument Regionaler Flächennutzungsplan (RegFNP) als gemeinsame Aufgabe des Planungsverbandes Frankfurt/Rhein-Main und der Regionalplanung Südhessen

1. Allgemeine Einschätzung des neuen Planinstrumentes

1.1 Welche Erwartungen verknüpfen Sie mit der Einführung des neuen Planinstrumentes im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main?

1.2 Wird Ihrer Ansicht nach ausreichend über das neue Planinstrument informiert?

- Ja, es wird umfassend informiert.
 Nein, es fehlen mir vor allem Informationen über

1.3 Wie schätzen Sie die Qualität der Informationen durch die jeweilige Art der Information ein?

Informationsart	sehr gut	gut	befriedigend	nicht überzeugend	schlecht
Internet	<input type="checkbox"/>				
Newsletter	<input type="checkbox"/>				
Fachveranstaltungen	<input type="checkbox"/>				
Einzelgespräche	<input type="checkbox"/>				
Planungsamtstreffen	<input type="checkbox"/>				
...	<input type="checkbox"/>				



1.4 Ist der Regionale Flächennutzungsplan ein Fortschritt gegenüber dem gemeinsamen Flächennutzungsplan des ehemaligen Umlandverbandes?

Gründe	Ja	Nein
Sachgerechtere Steuerbarkeit der räumlichen Entwicklung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Größere Planungsspielräume	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bessere Balance zwischen komm. und region. Zielsetzungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fundiertere fachliche Grundlagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Für das größere Verbandsgebiet das adäquate Instrument	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Effektivere politische Kontrolle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verbesserte Zusammenarbeit mit Fachbehörden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonstiges:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ich sehe keine bedeutenden Unterschiede.

1.5 Wie schätzen Sie die Aufgabenerfüllung bei der Aufstellung des RegFNP durch den Planungsverband und die Regionalplanung Südhesse und deren Zusammenarbeit ein?

sehr gut	gut	befriedigend	nicht überzeugend	schlecht
<input type="checkbox"/>				

2. Leitbildentwicklung/-prozess, insbesondere die Bedeutung des Leitbildprozesses für das Aufstellungsverfahren

2.1 Haben Sie (Ihre Gemeinde) sich im Leitbildprozess beteiligt?

Ja Nein

2.2 Wie sind Ihre Erfahrungen in diesem Prozess?

sehr positiv positiv befriedigend nicht überzeugend schlecht

2.3 Aus welchen Gründen gelangen Sie zu dieser Einschätzung?



2.4 Hat der Leitbildprozess das weitere Aufstellungsverfahren befördert?

Ja, weil

Nein, weil

2.5 Welche inhaltlichen Aspekte des Leitbildes halten Sie für besonders positiv?

1. _____

2. _____

3. _____

2.6 Welche inhaltlichen Aspekte des Leitbildes halten Sie für problematisch?

1. _____

2. _____

3. _____

2.7 Welche inhaltlichen Aspekte des Leitbildes fehlen aus Ihrer Sicht?

1. _____

2. _____

3. _____

2.8 Was waren Ihrer Ansicht nach die wichtigsten positiven Aspekte des Leitbildprozesses?

1. _____

2. _____

3. _____

2.9 Was waren Ihrer Ansicht nach wesentliche negative Erfahrungen im Leitbildprozess?

1. _____

2. _____

3. _____



3. Spezifische Aspekte des laufenden Aufstellungsverfahrens

3.1 Erscheint Ihnen die Information über den Stand des Aufstellungsverfahrens ausreichend?

Ja. Nein.

3.2 Wie beurteilen Sie Ihre Mitwirkungsmöglichkeiten im laufenden Aufstellungsverfahren?

sehr positiv positiv befriedigend nicht überzeugend schlecht

3.3 Der RegFNP als hoch komplexer Plan mit extrem vielen Beteiligten bedingt einen intensiven Planungsprozess. Der RegFNP wird deshalb nicht vor 2009 fertig gestellt werden. Halten Sie solche Zeiträume für vertretbar oder sprechen Sie aus Ihrer Sicht gegen ein solches Planverfahren?

Zeitraum ist vertretbar, weil _____

Zeitraum ist zu lang, da _____

3.4 Welche Vorschläge zur Effektivierung bzw. Beschleunigung des Aufstellungsverfahrens hätten Sie?

1. _____
2. _____
3. _____



4. Inhaltliche Struktur des neuen RegFNP

4.1 Sind Sie mit der Struktur bzw. den Inhalten des zukünftigen RegFNP

- sehr gut vertraut gut vertraut vertraut weniger vertraut
 ist mir weitgehend unbekannt

4.2 Welche Inhalte sind aus Ihrer Einschätzung heraus wesentlich für ein rahmensetzendes Planwerk für die kommunale Siedlungsentwicklung?

1. _____
 2. _____
 3. _____

4.3 Welche Inhalte sind Ihrer Ansicht nach verzichtbar?

1. _____
 2. _____
 3. _____

4.4 Welche Vorteile / Nachteile sehen Sie im neuen RegFNP gegenüber dem alten gemeinsamen bzw. Ihrem bisherigen eigenen Flächennutzungsplan?

Vorteile: _____

Nachteile: _____

4.5 Wie schätzen Sie die Ableitungsmöglichkeiten für die verbindliche Bauleitplanung (Bebauungsplan) aus dem zukünftigen RegFNP ein?

Gut leistbar	unproblematisch	wird sich zeigen	problematisch	Kaum leistbar
<input type="checkbox"/>				



5. RegFNP und interkommunale Kooperation

5.1 Wie schätzen Sie die Wirkung des neuen RegFNP auf die Entstehung und Unterstützung interkommunaler Kooperationsprojekte ein?

sehr hoch hoch offen gering sehr gering

5.2 Wie wird sich das Verhältnis Ihrer Gemeinde gegenüber der Stadt Frankfurt/Main Ihrer Erwartung nach durch den neuen RegFNP verändern?

wird besser keine Veränderung wird schwieriger

5.3 Aus welchen Gründen gelangen Sie zu dieser Einschätzung?

5.4 Werden sich durch den neuen RegFNP Ihrer Einschätzung nach konkrete Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit ergeben?

Ja, weil

Nein, weil

Vielen Dank für die Beantwortung unserer Fragen. Bitte senden Sie diesen Fragebogen **bis zum 14. Dezember 2005** an die angegebene Adresse zurück oder faxen Sie ihn uns an 0631/205-2551.

Dieser Fragebogen wurde ausgefüllt von:

(Name und Funktion in der Stadt/Gemeinde)

Telefon: _____ email: _____

Anhang B: Fragebogen zum Regionalen Flächennutzungsplan, 2008



Technische Universität Kaiserslautern
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung
Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß

Der Regionale Flächennutzungsplan (RegFNP) als gemeinsame Aufgabe des Planungsverbandes Frankfurt/Rhein-Main und der Regionalplanung Südhessen

1. Allgemeine Einschätzung des neuen Planinstrumentes

1.1 Welche Erwartungen verknüpfen Sie mit der Einführung des neuen Planinstrumentes im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main?

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> verbesserte Planqualität | <input type="checkbox"/> mehr Kooperation im Planungsraum |
| <input type="checkbox"/> effizientes Planungsverfahren | <input type="checkbox"/> effektive Bauleitplanung |
| <input type="checkbox"/> weitere Erwartungen: _____ | |
| <input type="checkbox"/> keine besonderen Erwartungen | |

1.2 Wird Ihrer Ansicht nach ausreichend über das neue Planinstrument informiert?

- Ja, es wird umfassend informiert.
 Nein, es fehlen mir vor allem Informationen über:

1.3 Wie schätzen Sie die Qualität der Informationen durch die jeweilige Art der Information ein?

Informationsart	sehr gut	gut	befriedigend	nicht überzeugend	schlecht
Internet	<input type="checkbox"/>				
Newsletter	<input type="checkbox"/>				
Fachveranstaltungen	<input type="checkbox"/>				
Einzelgespräche	<input type="checkbox"/>				
Planungamtsleitertreffen	<input type="checkbox"/>				
Bürgerinformationstermine	<input type="checkbox"/>				
Planungsunterlagen (CD-ROM)	<input type="checkbox"/>				
...	<input type="checkbox"/>				



1.4 Ist die Zusammenführung von Regional- und Flächennutzungsplan aus Ihrer Sicht positiv oder negativ zu werten? Was sind Vor- und Nachteile?

Zusammenführung ist insgesamt gesehen positiv negativ

Vorteile

- Verbesserung der gemeindlichen Planungsarbeit
- Wegfall einer Planungsebene
- Reduzierung des Abstimmungsaufwandes
- Konzentration auf die wesentlichen Planungsaufgaben
- sonstige Vorteile:

Nachteile

- Einschränkung des kommunalen Planungsspielraumes
- mangelnder Detaillierungsgrad
- schlechte Lesbarkeit des Plans
- sonstige Nachteile

1.5 Ist der Regionale Flächennutzungsplan ein Fortschritt gegenüber dem gemeinsamen Flächennutzungsplan des ehemaligen Umlandverbandes bzw. gegenüber dem früheren Flächennutzungsplan Ihrer Gemeinde?

Gründe	Ja	Nein
Wirksamere Steuerbarkeit der regionalen räumlichen Entwicklung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Größere Planungsspielräume für die einzelnen Gemeinden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bessere Balance zwischen komm. und region. Zielsetzungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fundiertere fachliche Grundlagen und Aufbereitung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Für das größere Verbandsgebiet das adäquate Instrument	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Effektivere politische Kontrolle	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verbesserte Zusammenarbeit mit Fachbehörden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonstiges:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Ich sehe keine bedeutenden Unterschiede.

1.6 Wie schätzen Sie die Zusammenarbeit der politischen Gremien des Planungsverbandes (Verbandskammer) und der Regionalversammlung Südhesse bei der Aufstellung des RegFNP ein?

sehr gut	gut	befriedigend	nicht überzeugend	schlecht
<input type="checkbox"/>				

1.7 Wie schätzen Sie die Zusammenarbeit der Verwaltungen des Planungsverbandes und des Regierungspräsidiums Darmstadt bei der Aufstellung des RegFNP ein?

sehr gut	gut	befriedigend	nicht überzeugend	schlecht
<input type="checkbox"/>				

TU Kaiserslautern

Lehrstuhl Regionalentwicklung und
Raumordnung

Pfaffenbergstr. 95
67663 Kaiserslautern

Akad. Dir. Dr. Hans-Jörg Domhardt

Email: domhardt@rhrk.uni-kl.de
Telefon: 0631 / 205 – 3113



2. Spezifische Aspekte des laufenden Aufstellungsverfahrens

2.1 Erscheint Ihnen die Information über den Stand des Aufstellungsverfahrens angemessen?

Ja. Nein.

2.2 Wie beurteilen Sie Ihre Mitwirkungsmöglichkeiten im laufenden Aufstellungsverfahren?

sehr positiv positiv befriedigend nicht überzeugend schlecht

2.3 Was hat Sie im bisherigen Aufstellungsverfahren besonders überzeugt?

Was hat Sie im bisherigen Aufstellungsverfahren weniger überzeugt?

2.4 Der RegFNP als komplexer Plan mit vielen Beteiligten bedingt einen intensiven Planungsprozess. Der RegFNP wird wahrscheinlich nicht vor 2010 in Kraft treten. Halten Sie solche Zeiträume für vertretbar oder sprechen diese aus Ihrer Sicht gegen ein solches Planverfahren?

Zeitraum ist vertretbar, weil _____

Zeitraum ist zu lang, da _____

2.4 Welche Vorschläge hätten Sie zur Effektivierung bzw. Beschleunigung des Aufstellungsverfahrens?

1. _____
2. _____
3. _____



3. Inhaltliche Struktur des neuen RegFNP

3.1 Sind Sie mit der Struktur bzw. den Inhalten des zukünftigen RegFNP

- sehr gut vertraut gut vertraut vertraut weniger vertraut
 ist mir weitgehend unbekannt

3.2 Welche Inhalte sind aus Ihrer Einschätzung heraus wesentlich für ein rahmensexzendes Planwerk für die kommunale Siedlungsentwicklung?

1. _____
2. _____
3. _____

3.3 Welche Inhalte sind Ihrer Ansicht nach verzichtbar?

1. _____
2. _____
3. _____

3.4 Welche Vorteile / Nachteile in inhaltlicher Hinsicht sehen Sie im neuen RegFNP gegenüber dem alten gemeinsamen bzw. Ihrem bisherigen eigenen Flächennutzungsplan?

Vorteile: _____

Nachteile: _____

3.5 Welche Vorteile / Nachteile in inhaltlicher Hinsicht sehen Sie im neuen RegFNP gegenüber dem geltenden Regionalplan?

Vorteile: _____

Nachteile: _____



3.6 Wie schätzen Sie die Ableitungsmöglichkeiten für die verbindliche Bauleitplanung (Bebauungsplan) aus dem zukünftigen RegFNP ein?

Gut leistbar	unproblematisch	möglich	problematisch	Kaum leistbar
<input type="checkbox"/>				

Wenn Sie die Ableitungsmöglichkeiten als „problematisch“ oder „kaum leistbar“ einschätzen, nennen Sie bitte die Gründe dazu:

1. _____
2. _____
3. _____

4. RegFNP und interkommunale Kooperation

4.1 Wie schätzen Sie die Wirkung des neuen RegFNP auf die Entstehung von interkommunaler Kooperation allgemein und die Unterstützung konkreter interkommunaler Kooperationsprojekte ein?

sehr hoch hoch mittel gering sehr gering

4.2 Wie wird sich das Verhältnis Ihrer Gemeinde gegenüber der Stadt Frankfurt/Main Ihrer Erwartung nach durch den neuen RegFNP verändern?

wird besser keine Veränderung wird schwieriger

Aus welchen Gründen gelangen Sie zu dieser Einschätzung?

4.3 Werden sich durch den neuen RegFNP Ihrer Einschätzung nach konkrete Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit ergeben?

Ja, weil

Wenn ja, welche?

Nein, weil



5. Ausblick

- 5.1 Welchen Themen soll sich der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main in Zukunft verstärkt im Rahmen des Regionalen Flächennutzungsplans widmen?

- 5.2 Welchen Themen soll sich der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main in Zukunft verstärkt außerhalb des Verfahrens zur Aufstellung des Regionalen Flächennutzungsplans widmen?

- 5.3 Welche Impulse und Anregungen könnten oder sollten vom Rat der Region gegeben werden?

Vielen Dank für die Beantwortung unserer Fragen. Bitte senden Sie diesen Fragebogen bis zum 20. August 2008 an die angegebene Adresse zurück oder faxen Sie ihn uns an 0631/205-2551.

Dieser Fragebogen wurde ausgefüllt von:

(Name und Funktion in der Stadt/Gemeinde)

Telefon: _____ email: _____

Ihre Daten werden selbstverständlich anonymisiert ausgewertet. Die Erfassung der Adresse dient lediglich dazu, Doppelungen bei der Auswertung auszuschließen.

Kurzfassung / Abstract

Regionaler Flächennutzungsplan (RegFNP) im Ballungsraum Frankfurt/ Rhein-Main. Bisherige Erfahrungen bei der Aufstellung und Hinweise zur künftigen Handhabung

Regional Land Use Plan for the Frankfurt/Rhine-Main Conurbation. Previous Experience with the Plan's Setup and Notes on Future Handling

Die Einführung des neuen Plantyps „Regionaler Flächennutzungsplan“ (RegFNP) im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main stellte große Herausforderungen an alle beteiligten Akteure. Der komplexe Planungsprozess machte teilweise neue inhaltliche und verfahrensmäßige Strategien erforderlich, sodass eine wissenschaftliche Begleitung von großem Interesse war.

Die vorliegende Veröffentlichung stellt die Ergebnisse der mehrjährigen Begleitung dieses Prozesses durch eine Arbeitsgruppe der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland dar, in der die wesentlichen planungsfachlichen Einschätzungen zusammengefasst werden.

So werden aus regionalplanerischer Sicht die Erfahrungen bei der Erarbeitung des RegFNP-Entwurfs und die zukünftigen Handlungserfordernisse diskutiert sowie aus Sicht der kommunalen Bauleitplanung deren spezifische Fragestellungen und Erkenntnisse thematisiert.

Zudem sind die Ergebnisse einer Befragung aller Kommunen des Planungsverbandes in den Jahren 2005 und 2008 dokumentiert. Hieraus werden Chancen und Risiken des neuen Planungsinstrumentes hinsichtlich seiner planungspraktischen Implementierung deutlich. Abschließend werden Möglichkeiten und Grenzen des RegFNP sowie Anforderungen an die zukünftige Anwendung diskutiert.

The introduction of the new plan type „Regional Land Use Plan“ for the Frankfurt/Rhine-Main conurbation made great demands on all players involved. Since the complex planning process partly required new strategies in terms of substance and procedures, its scientific monitoring was of high interest.

The present publication portrays the results of the perennial accompaniment of this process by the regional working group Hesse/Rhineland-Palatinate/Saarland in which the essential planning-related evaluations are summarised.

Hence, the experience gathered in the preparation of the draft Regional Land Use Plan and the actions required in future are discussed from a regional planning view and, concurrently, their issues and findings are picked out as central themes from the view of municipal urban land-use planning.

Besides, the results of a survey carried out in all municipalities of the planning association in the years 2005 and 2008 are documented. These results reveal the chances and risks of the new planning instrument with regard to its planning-practical implementation. The publication ends with the discussion of the options and limits of the Regional Land Use Plan as well as of the demands made on its future handling.

Die Einführung des neuen Plantyps „Regionaler Flächennutzungsplan“ (RegFNP) im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main stellte große Herausforderungen an alle beteiligten Akteure. Der komplexe Planungsprozess machte teilweise neue inhaltliche und verfahrensmäßige Strategien erforderlich, sodass eine wissenschaftliche Begleitung von großem Interesse war.

Die vorliegende Veröffentlichung stellt die Ergebnisse der mehrjährigen Begleitung dieses Prozesses durch eine Arbeitsgruppe der LAG Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland dar, in der die wesentlichen planungsfachlichen Einschätzungen zusammengefasst werden.

So werden aus regionalplanerischer Sicht die Erfahrungen bei der Erarbeitung des RegFNP-Entwurfs und die zukünftigen Handlungserfordernisse diskutiert sowie aus Sicht der kommunalen Bauleitplanung deren spezifische Fragestellungen und Erkenntnisse thematisiert.

Zudem sind die Ergebnisse einer Befragung aller Kommunen des Planungsverbandes in den Jahren 2005 und 2008 dokumentiert. Hieraus werden Chancen und Risiken des neuen Planungsinstrumentes hinsichtlich seiner planungspraktischen Implementierung deutlich. Abschließend werden Möglichkeiten und Grenzen des RegFNP sowie Anforderungen an die zukünftige Anwendung diskutiert.

The introduction of the new plan type „Regional Land Use Plan“ for the Frankfurt/Rhine-Main conurbation made great demands on all players involved. Since the complex planning process partly required new strategies in terms of substance and procedures, its scientific monitoring was of high interest.

The present publication portrays the results of the perennial accompaniment of this process by the regional working group Hesse/Rhineland-Palatinate/Saarland in which the essential planning-related evaluations are summarised.

Hence, the experience gathered in the preparation of the draft Regional Land Use Plan and the actions required in future are discussed from a regional planning view and, concurrently, their issues and findings are picked out as central themes from the view of municipal urban land-use planning.

Besides, the results of a survey carried out in all municipalities of the planning association in the years 2005 and 2008 are documented. These results reveal the chances and risks of the new planning instrument with regard to its planning-practical implementation. The publication ends with the discussion of the options and limits of the Regional Land Use Plan as well as of the demands made on its future handling.