

**EVALUATION VON PLANWERKEN UND  
PLANUNGSPROZESSEN DER RAUMPLANUNG ZUR  
ERFOLGSKONTROLLE HINSICHTLICH  
STEUERUNGSWIRKUNG UND EFFIZIENZ**

AN AUSGEWÄHLTEN BEISPIELEN DER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG  
IN RHEINLAND-PFALZ

VOM FACHBEREICH ARCHITEKTUR / RAUM- UND UMWELTPLANUNG /  
BAUINGENIEURWESEN DER TECHNISCHEN UNIVERSITÄT  
KAISERSLAUTERN ZUR VERLEIHUNG DES AKADEMISCHEN GRADES  
DOKTOR-INGENIEUR (DR. ING.) GENEHMIGTE DISSERTATION

VON

DIPL.-ING. KIRSTEN MANGELS

DEKANIN: PROF. DR. HABIL. G. TROEGER-WEIß

1. BERICHTERSTATTER: PROF. DR.-ING. G. STEINEBACH  
TU KAISERSLAUTERN

2. BERICHTERSTATTER: PROF. DR. DR. H.C. H. KISTENMACHER  
TU KAISERSLAUTERN

MÜNDLICHE PRÜFUNG AM 19. SEPTEMBER 2006

TU KAISERSLAUTERN D 386



**EVALUATION VON PLANWERKEN UND PLANUNGSPROZESSEN  
DER RAUMPLANUNG ZUR ERFOLGSKONTROLLE HINSICHTLICH  
STEUERUNGSWIRKUNG UND EFFIZIENZ  
AN AUSGEWÄHLTEN BEISPIELEN DER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG IN RLP**

## **INHALTSÜBERSICHT**

<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	1
<b>I. EINLEITUNG</b>	
1.1 Problemstellung und Stand der wissenschaftlichen Diskussion	2
1.2 Ziel der Arbeit und forschungsleitende Fragestellungen	13
1.3 Vorgehen und Aufbau der Untersuchung	16
1.4 Evaluation – Forschungsmethode im Überblick	18
<b>II. DIE INTERVENTIONSLOGIK UND EFFIZIENZFAKTOREN DER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG</b>	
2.1 Aufgabe und Bedeutung der Flächennutzungsplanung für die Gemeinde	39
2.2 Verantwortung für die Flächennutzungsplanung – die Planungshoheit der Gemeinden	43
2.3 Erfordernis - Bedarf an Flächennutzungsplanung	44
2.4 Inhalte des Flächennutzungsplans	45
2.5 Begründung	68
2.6 Planverfahren - verfahrensmäßige Aktivitäten	70
2.7 Wirkungen des Flächennutzungsplans	89
2.8 Kosten - Inputs - finanzielle und personelle Ressourcen	91
2.9 Dauer der Flächennutzungsplanung	101
2.10 Fazit	104
<b>III. EVALUATIONSKONZEPTION - WISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSKONZEPTION</b>	
3.1 Evaluationskonzeption – Rahmen	108
3.2 Evaluationsstrategie	110
3.3 Erfolgsindikatoren – Benchmarks	118
3.4 Fazit (Interviewleitfaden, Gliederung Evaluationsberichte)	130
3.5 Anforderungsprofil an die Fallstudien-Gemeinden	131
3.6 Auswahl der Fallstudien-Gemeinden	135

---

<b>IV. EVALUATIONSBERICHTE ZU DEN FALLSTUDIEN</b>	
4.1 Fallstudie Stadt Ludwigshafen	140
4.2 Fallstudie Stadt Germersheim	166
4.3 Fallstudie Verbandsgemeinde Göllheim	186
4.4 Fallstudie Verbandsgemeinde Wolfstein	203
4.5 Zusammenfassende Beurteilung	219
<b>V. EMPFEHLUNGEN ZUR ERHÖHUNG DER STEUERUNGSWIRKUNG UND EFFIZIENZ DER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG</b>	
5.1 Zukünftige Herausforderungen an Stadtentwicklung und Steuerungserfordernisse	238
5.2 FNP – Instrument für alle Raumstrukturtypen	269
5.3 Empfehlungen zur Erhöhung der Steuerungswirkung der Darstellungsarten im FNP	274
5.4 Empfehlungen zur Erhöhung der Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung durch die Beteiligungsrunden im FNP-Verfahren	285
5.4 Möglichkeiten der Effizienzsteigerung der Planverfahren zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans	300
<b>VI. ZUSAMMENFASSUNG MIT EINSCHÄTZUNG DER EVALUATIONSMETHODE</b>	
6.1 Zusammenfassung	311
6.2 Einschätzung der Evaluationsmethode und Modifizierungen für formative Evaluationen	324
6.3 Weiterer Forschungsbedarf	348
6.4 Fazit	349
VERZEICHNISSE	
ANHANG	

**INHALTSVERZEICHNIS**

	Seite
<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	1
<b>I. EINLEITUNG</b>	
1.1 Problemstellung und Stand der wissenschaftlichen Diskussion	2
1.2 Ziel der Arbeit und forschungsleitende Fragestellungen	13
1.3 Vorgehen und Aufbau der Untersuchung	16
1.4 Evaluation – Forschungsmethode im Überblick	18
1.4.1 Der Begriff der Evaluation	18
1.4.2 Die Entwicklung der Evaluation	20
1.4.3 Die Kernidee	27
1.4.4 Evaluationsarten	31
1.4.5 Abgrenzung zu anderen Begriffen	36
1.4.6 Schlussfolgerungen für diese Arbeit	38
<b>II. DIE INTERVENTIONSLOGIK UND EFFIZIENZFAKTOREN DER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG</b>	
2.1 Aufgabe und Bedeutung der Flächennutzungsplanung für die Gemeinde	39
2.2 Verantwortung für die Flächennutzungsplanung – die Planungshoheit der Gemeinden	43
2.3 Erfordernis - Bedarf an Flächennutzungsplanung	44
2.4 Inhalte des Flächennutzungsplans	45
2.4.1 Arbeitsschritte zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans	45
2.4.2 Darstellungen im Flächennutzungsplan	47
2.4.2.1 Bauflächen, Baugebiete und das Maß der baulichen Nutzung	47
2.4.2.2 Einrichtungen und Anlagen zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen und privaten Bereichs, insbesondere Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs	54
2.4.2.3 Flächen für den überörtlichen Verkehr und für die örtlichen Hauptverkehrszüge	55
2.4.2.4 Flächen für Ver- und Entsorgung	57
2.4.2.5 Grünflächen	58
2.4.2.6 Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des BImSchG	59

2.4.2.7	Wasserflächen und Hochwasserschutzflächen	61
2.4.2.8	Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen oder die Gewinnung von Bodenschätzen	62
2.4.2.9	Flächen für die Landwirtschaft und Wald	63
2.4.2.10	Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft	64
2.4.3	Kennzeichnungen	67
2.4.4	Nachrichtliche Übernahmen	68
2.5	Begründung	68
2.6	Planverfahren - verfahrensmäßige Aktivitäten	70
2.6.1	Planverfahren	70
2.6.2	Beteiligte Akteure	83
2.7	Wirkungen des Flächennutzungsplans	89
2.8	Kosten - Inputs - finanzielle und personelle Ressourcen	91
2.8.1	Kostenarten	96
2.8.2	Kosten zum „Leistungsbild Flächennutzungsplan“ nach der HOAI	98
2.9	Dauer der Flächennutzungsplanung	101
2.10	Fazit	104
<b>III.</b>	<b>EVALUATIONSKONZEPTION - WISSENSCHAFTLICHE FORSCHUNGSKONZEPTION</b>	
3.1	Evaluationskonzeption - Rahmen	108
3.2	Evaluationsstrategie	110
3.2.1	Methodischer Ansatz	110
3.2.2	Evaluationsfragen, Datenbedarf und -erhebung	114
3.3	Erfolgsindikatoren - Benchmarks	118
3.3.1	Untersuchungsfeld: Steuerungswirkung der Darstellungen der Flächennutzungspläne	119
3.3.2	Untersuchungsfeld: Steuernde Wirkung der Beteiligungsrunden im Planungsprozess	124
3.3.3	Untersuchungsfeld: Effizienz	126
3.4	Fazit (Interviewleitfaden, Gliederung Evaluationsberichte)	130
3.5	Anforderungen an die Fallstudien-Gemeinden	131
3.6	Auswahl der Fallstudien-Gemeinden	135

**IV. EVALUATIONSBERICHTE ZU DEN FALLSTUDIEN**

4.1	Fallstudie Stadt Ludwigshafen	140
4.1.1	Ausgangssituation und Zielkonzeption	140
4.1.2	Steuerungswirkung der Darstellungen	145
4.1.2.1	Rahmensetzende Bindung nachfolgender Planungen	145
4.1.2.2	Steuerung der Inanspruchnahme von Flächen anhand der Veränderungen im Stadtgebiet von 1977 bis 1999 (Ist-Soll-Vergleich)	148
4.1.2.3	Zuordnung der Bauflächen und Freiflächen zueinander	155
4.1.2.4	FNP – das Planungsprogramm für Gemeinde und öffentliche Planungsträger	155
4.1.3	Steuernde Wirkung der Beteiligungsrunden im Planungsprozess des FNP 1977	156
4.1.4	Effizienz des Planverfahrens	158
4.1.4.1	Kosten des Aufstellungsverfahrens zum FNP 1977	158
4.1.4.2	Dauer des Planverfahrens zur Aufstellung des FNP 1977	160
4.2	Fallstudie Stadt Germersheim	166
4.2.1	Ausgangssituation und Zielkonzeption	166
4.2.2	Steuerungswirkung der Darstellungen	168
4.2.2.1	Rahmensetzende Bindung nachfolgender Planungen	168
4.2.2.2	Steuerung der Inanspruchnahme von Flächen anhand der Veränderungen im Stadtgebiet von 1982 bis 2002 (Ist-Soll-Vergleich)	171
4.2.2.3	Zuordnung der Bauflächen und Freiflächen zueinander	179
4.2.2.4	FNP – das Planungsprogramm für Gemeinde und öffentliche Planungsträger	179
4.2.3	Steuernde Wirkung der Beteiligungsrunden im Planungsprozess des FNP 1982	180
4.2.4	Effizienz des Planverfahrens	182
4.2.4.1	Kosten des Aufstellungsverfahrens zum FNP 1982 anhand der Kosten des FNP 2002	182
4.2.4.2	Dauer des Planverfahrens zur Aufstellung des FNP 1982	182

4.3	Fallstudie Verbandsgemeinde Göllheim	186
4.3.1	Ausgangssituation und Zielkonzeption	186
4.3.2	Steuerungswirkung der Darstellungen	189
4.3.2.1	Rahmensetzende Bindung nachfolgender Planungen	189
4.3.2.2	Steuerung der Inanspruchnahme von Flächen anhand der Veränderungen im Gebiet der Verbandsgemeinde von 1988 bis 2000 (Ist-Soll-Vergleich)	190
4.3.2.3	Zuordnung der Bauflächen und Freiflächen zueinander	195
4.3.2.4	FNP – das Planungsprogramm für Gemeinde und öffentliche Planungsträger	195
4.3.3	Steuernde Wirkung der Beteiligungsrunden im Planungsprozess des FNP 1988	195
4.3.4	Effizienz des Planverfahrens	197
4.3.4.1	Kosten des Aufstellungsverfahrens zum FNP 1988	197
4.3.4.2	Dauer des Planverfahrens zur Aufstellung des FNP 1988	198
4.4	Fallstudie Verbandsgemeinde Wolfstein	203
4.4.1	Ausgangssituation und Zielkonzeption	203
4.4.2	Steuerungswirkung der Darstellungen	206
4.4.2.1	Rahmensetzende Bindung nachfolgender Planungen	206
4.4.2.2	Steuerung der Inanspruchnahme von Flächen anhand der Veränderungen im Gebiet der Verbandsgemeinde von 1985 bis 2000 (Ist-Soll-Vergleich)	207
4.4.2.3	Zuordnung der Bauflächen und Freiflächen zueinander	211
4.4.2.4	FNP – das Planungsprogramm für Gemeinde und öffentliche Planungsträger	211
4.4.3	Steuernde Wirkung der Beteiligungsrunden im Planungsprozess des FNP 1985	211
4.4.4	Effizienz des Planverfahrens	213
4.4.4.1	Kosten des Aufstellungsverfahrens zum FNP 1985 am Beispiel des FNP 2001	213
4.4.4.2	Dauer des Planverfahrens zur Aufstellung des FNP 1985	214



4.5	Zusammenfassende Beurteilung	219
4.5.1	Einschätzung der Steuerungswirkung	219
4.5.1.1	Einschätzung der Steuerungswirkung der Darstellungen	219
4.5.1.2	Einschätzung der Steuerungswirkung der Beteiligungsrunden	228
4.5.2	Einschätzung der Effizienz der Planverfahren zur Aufstellung der Flächennutzungspläne	232
4.5.2.1	Einschätzung der Kosten	232
4.5.2.2	Einschätzung der Verfahrensdauer	234
<b>V.</b>	<b>EMPFEHLUNGEN ZUR ERHÖHUNG DER STEUERUNGSWIRKUNG UND EFFIZIENZ DER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG</b>	
5.1	Zukünftige Herausforderungen an Stadtentwicklung und Steuerungserfordernisse	238
5.1.1	Demographische Entwicklung – Steuerungserfordernisse auf Ebene der Flächennutzungsplanung	238
5.1.1.1	Bevölkerungszahl bezogen auf Deutschland sinkt	239
5.1.1.2	Der Altenquotient in Deutschland steigt	248
5.1.1.3	Wanderungen und Internationalisierung der Gesellschaft	254
5.1.2	Wirtschaftliche Entwicklung – Steuerungserfordernisse auf Ebene der Flächennutzungsplanung	258
5.1.3	Lebensstile und Raumbedarfe – Steuerungserfordernisse auf Ebene der Flächennutzungsplanung	264
5.2	FNP – Instrument für alle Raumstrukturtypen ?	269
5.3	Empfehlungen zur Erhöhung der Steuerungswirkung der Darstellungsarten im FNP	274
5.3.1	Entwicklung eines Zielschemas	274
5.3.2	Flächennutzungspläne adressatengerecht gestaltet	278
5.3.3	Empfehlungen zu einzelnen Darstellungsarten	279
5.3.4	Flexibilisierung – Änderungshäufigkeit – Geltungsdauer	282
5.4	Empfehlungen zur Erhöhung der Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung durch die Beteiligungsrunden im FNP-Verfahren	285
5.4.1	Bürgerbeteiligung / Beteiligung der Öffentlichkeit	286
5.4.1.1	Mehrwert durch Bürgerbeteiligung	287

---

5.4.1.2 Identifikation mit Kommunalentwicklung anstoßen - Lokale Partner für Kommunalentwicklung gewinnen	288
5.4.1.3 Anforderungen an den Beteiligungsprozess	291
5.4.2 Behörden- oder TöB Beteiligung	298
5.5 Möglichkeiten der Effizienzsteigerung der Planverfahren zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans	300
5.5.1 Kosten des Planverfahrens	300
5.5.2 Dauer des Planverfahrens	307
<b>VI. ZUSAMMENFASSUNG MIT EINSCHÄTZUNG DER EVALUATIONSMETHODE</b>	
6.1 Zusammenfassung	311
6.2 Einschätzung der Evaluationsmethode und Modifizierungen für formative Evaluationen	324
6.3 Weiterer Forschungsbedarf	348
Abbildungsverzeichnis	352
Abkürzungsverzeichnis	355
Literaturverzeichnis	357
<b>ANHANG:</b>	
Interviewleitfaden für die Experteninterviews	374
Dokumentation der kritischen Würdigung der Evaluationsmethode anhand der von der Deutschen Gesellschaft für Evaluation verabschiedeten Stan- dards für Evaluationen	397
Lebenslauf	401

## ZUSAMMENFASSUNG

Die Raumplanung als das Instrument der Gestaltung und Steuerung der Raumentwicklung sieht sich aufgrund gesellschaftlicher Entwicklungen in Richtung einer zunehmenden Ökonomisierung gesellschaftlicher Bereiche, einer verstärkten Individualisierung der Gesellschaft, der anhaltenden Ausdifferenzierung der Lebensstile und einer stetig zunehmenden Skepsis bzw. Ablehnung staatlicher Vorgaben, einem zunehmenden Rechtfertigungsdruck gegenüber.

Die Flächennutzungsplanung als örtliche Gesamtplanung steht mit ihrer Stellung zwischen zunehmend „schlankeren“ Regionalplänen und zunehmend Vorhaben- und projektorientierten Bebauungsplänen dabei in einem besonderen Spannungsfeld. Einerseits wird die Bedeutung einer zeitgemäßen städtebaulichen Gesamtplanung als Steuerungsinstrument für die Entwicklung der Gemeinde angesichts dieser Trends immer wichtiger und die Flächennutzungsplanung als Instrument in seiner Funktion vom Gesetzgeber mit den letzten zwei Baurechtsnovellen gestärkt. Andererseits kommt gerade der Flächennutzungsplanung in der Praxis nicht die vom Gesetzgeber vorgesehene strategische Bedeutung zu. Dabei fehlt es bisher an einer systematischen Erhebung der Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung und damit auch ihrer Leistungsfähigkeit als Steuerungsinstrument.

Mit dem EAG Bau 2004 wurde eine „Überprüfungsregelung“ eingeführt, die vorsieht, dass Flächennutzungspläne spätestens alle 15 Jahre nach ihrer Aufstellung überprüft und wenn nötig an neue städtebauliche Entwicklungen angepasst werden. Diese Regelung zusammen mit der Pflicht zur Durchführung eines Monitoring im Rahmen der Umweltprüfung sollte den Gemeinden die Anregung gegeben, sich regelmäßig Rechenschaft darüber abzulegen, was aus der bisherigen Flächennutzungsplanung geworden ist, welche Planungen zwischenzeitlich realisiert wurden und wie sie sich auf die städtebauliche Gesamtordnung ausgewirkt haben.

Die in dieser Arbeit entwickelten konzeptionellen und methodischen Vorschläge für eine umfassende Evaluation der Flächennutzungsplanung mit den Bausteinen „Evaluation der Formerfordernisse“, „Evaluation der Inhalte des FNPs“ und „Evaluation der Effizienz des Planverfahrens“ bedürfen weiterer praktischer Erprobungen, bevor weitergehende Folgerungen für Lernprozesse und Verbesserungsvorschläge hinsichtlich der Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung und der Effizienz des Planverfahrens zur Aufstellung eines FNPs gezogen werden können.

Deutlich wurde anhand des ersten Praxistests aber bereits, dass mit der entwickelten Evaluationsmethode auf der einen Seite der gesetzlichen Forderung nach einer Überprüfung der Flächennutzungsplanung nachgekommen werden kann und auf der anderen Seite nützliche Bausteine für das Monitoring und die planerische Berücksichtigung der Ergebnisse des Monitoring liefern kann. Zudem ergab der Praxistest erste Hinweise auf neuralgische Punkte in den Bereichen Steuerungswirkung der Darstellungen, der Beteiligungsphasen sowie der Effizienz des Planverfahrens, auf deren Basis Verbesserungsvorschläge formuliert werden konnten.

## I. EINLEITUNG

### 1.1 Problemstellung und Stand der wissenschaftlichen Diskussion

#### RAUMPLANUNG IN DER DISKUSSION

Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Entwicklungen in Richtung einer zunehmenden Ökonomisierung vieler gesellschaftlicher Bereiche, einer verstärkten Individualisierung der Gesellschaft, der anhaltenden Ausdifferenzierung der Lebensstile und eine stetig zunehmende Skepsis bzw. Ablehnung staatlicher Vorgaben führen zu einem wachsenden Rechtfertigungsdruck der Raumplanung<sup>1</sup> als Instrument der Gestaltung und Steuerung der Raumentwicklung.<sup>2</sup>

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung setzt sich regelmäßig ausgehend von dem Auftrag sowie der Aufgabenstellung der Raumplanung mit intern und extern geäußelter Kritik an der Funktion und dem Wirkungsgrad der Raumplanung auseinander.<sup>3</sup> Dabei stehen hinsichtlich der von „Externen“ an der Raumplanung geübten Kritik sowie aus den intern zunehmend in den Brennpunkt gerückten Diskussionspunkten über Raumplanung folgende Themen im Mittelpunkt:

- das in Deutschland gestufte Raumplanungssystem auf vier Ebenen inklusive der Organisation der Raumplanung,
- die tatsächlich entfaltete Steuerungswirkung (Effektivität) der Raumplanung, sowie
- die Dauer und die Kosten der Planungsprozesse (Effizienz).

Diskussionen um den „Rückbau des Staates“, um „Deregulierung und Entstaatlichung“<sup>4</sup>, in denen immer wieder vor allem die Regionalplanung und die Flächennutzungsplanung im gestuften System der Raumplanung als mögliche „Einsparpotentiale“ gesehen werden, entwickeln sich allmählich zum Dauerbrenner.

Während sich die externe Kritik in der Frage zusammenfassen lässt, ob Nutzungsansprüche an den Raum und deren Verortung nicht dem „freien Spiel der Marktkräfte“ überlassen werden sollten, bezieht sich die aus interner, fachlicher Sicht formulierte Kritik derzeit vor allem auf das viel beschworene Umsetzungsdefizit oder die fehlende Steuerungswirkung der Raumplanung allgemein und der Flächennutzungsplanung<sup>5</sup> im besonderen, sowie den Forderungen nach einer Flexibilisierung<sup>6</sup> der

<sup>1</sup> Raumplanung ist der Oberbegriff für die drei überfachlichen Planungsebenen Bundesraumordnung, Landesplanung einschließlich Regionalplanung sowie der Bauleitplanung.

<sup>2</sup> Vgl. ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung – (Hrsg.) (2000c): Regionaler Flächennutzungsplan: Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 213, Hannover.

<sup>3</sup> Vgl. beispielhaft die intern geführte Diskussion in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung – (Hrsg.) (2001A): Informations- und Initiativkreis für Regionalplanung: Positionspapier – Für eine Modernisierung der Regionalplanung, in ARL Nachrichten 2/2001, Hannover, Seite 8-10.

<sup>4</sup> Zu den derzeit diskutierten „Grundpositionen“ in der Neujustierung des Gewichts zwischen Staat, Markt und Gesellschaft vgl. ausführlich Kapitel 2.2 in der Veröffentlichung der Wüstenrot Stiftung (Hrsg.) (2003): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung, Ludwigsburg, Seiten 17 ff.

<sup>5</sup> „So erfüllt der Flächennutzungsplan seine Programmierungs- und Steuerungsfunktion häufig kaum noch und wird lediglich an aktuelle Entwicklungen angepasst, wird der Außenbereichsschutz zunehmend gelockert und besteht die Tendenz, dass Planungsaufgaben auf Bauaufgaben beschränkt werden und dabei Einzelobjekte auf Kosten flächenbezogener Aufgaben im Vordergrund stehen.“ In: Greiving, Stefan (1998A): Bauleitplanung zwischen Rechtsstaatlichkeit und Praktikabilität, Dortmund, Seite 137.

<sup>6</sup> Vgl. z.B. Dieckmann, Peter; et al (2001): Flexible Flächennutzungsplanung, in: RaumPlanung 94/2001, Dortmund, Seiten 31 ff. oder Mitschang, Stephan (1999): Die Flächennutzungsplanung als

Planinhalte, um den sich ständig ändernden Anforderungen und Rahmenbedingungen Rechnung tragen zu können.

Was spricht für eine steuernde und ordnende gesamträumliche, koordinierende bauliche und sonstige Entwicklungsplanung in einer sozialen Marktwirtschaft, d.h. für einen gewissen regulierenden Eingriff in das Marktgeschehen v. a. auf der kommunalen Ebene? Die Fragen „warum Raumplanung in Deutschland?“ und „wie verträgt sich Raumplanung mit Sozialer Marktwirtschaft?“ sind abgeleitet aus verfassungsrechtlichen Überlegungen, dem Leitbild der gleichwertigen Lebensbedingungen und der Überlastung begrenzter Umweltressourcen bereits beantwortet.<sup>7</sup> Hoheitliche Interventionen, um eine „möglichst nutzbringende Ordnung der Befriedigung von Ansprüchen an den Raum“<sup>8</sup> zu erzielen – so die wohlfahrtstheoretische<sup>9</sup> Position – versucht wohlfahrtsminderndem Marktversagen (z.B. externe Effekte) entgegenzuwirken. Raumplanung beschäftigt sich im wesentlichen mit der Problematik negativer und positiver externer Effekte<sup>10</sup> und öffentlicher Güter<sup>11</sup> und nimmt Einfluss auf die Bodennutzungen und damit auf den Bodenmarkt.

---

vorbereitende Bauleitplanung und Ansätze für ihre zukunftsorientierte Weiterentwicklung; in: Spannowsky, Willy; Mitschang, Stephan (Hrsg.): Flächenutzungsplanung im Umbruch?, Köln. oder Fürst, Dietrich (2000): Die Notwendigkeit über Planung wieder nachzudenken; in: Institut für ökologische Raumentwicklung (Hrsg.): Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft, Dresden Seite 5. oder vgl. auch ein noch unveröffentlichtes Forschungsvorhaben des Lehrstuhls Stadtplanung an der Universität Kaiserslautern unter der Leitung von Prof. Dr. G. Steinebach "Dynamisierung und Flexibilisierung von Planverfahren der Stadtplanung durch moderne Informations- und Kommunikationssysteme" gefördert von der Stiftung Innovation Rheinland-Pfalz.

<sup>7</sup> Vgl. z.B. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (1994): Handbuch für Raumplanung, erarbeitet von Fürst, Dietrich; Guldenberg, Eckart; Müller, Bernhard, Bonn.

<sup>8</sup> Mayer, Sabine (1997): Eine andere Sichtweise von Raumplanung; in: DISP129, Zürich, Seite 5.

<sup>9</sup> Wohlfahrtstheorie auch Wohlfahrtsökonomik ist ein Teilgebiet der Volkswirtschaftslehre, das sich mit drei Aufgabenbereichen befasst: Erstens der Definition von ökonomischer Effizienz (Produktivität und optimale Allokation) und seiner Messung, zweitens der Bestimmung der optimalen Allokation der Ressourcen und drittens der Analyse der Bedingungen, unter denen von der Wirtschaftspolitik gesagt werden kann, dass sie die soziale Wohlfahrt erhöhen. (nach: Olsson, Michael, Piepenbrock, Dirk (1993): Kompakt-Lexikon Umwelt- und Wirtschaftspolitik, Bundeszentrale für politische Bildung, Wiesbaden.)

<sup>10</sup> Externe Effekte sind außerhalb von Marktbeziehungen auftretende Wirkungen, bei denen Verursacher und Betroffener nicht übereinstimmen. Negative externe Effekte treten auf, wenn ein Wirtschaftssubjekt wirtschaftliche Nachteile erleidet, ohne dass der verursachende Dritte an diesen Nachteilen beteiligt wird. Positive externe Effekte liegen vor, wenn ein Wirtschaftssubjekt durch Maßnahmen eines Dritten in den Genuss von Vorteilen kommt, während der Verursacher die Kosten dieser Maßnahme alleine trägt.

<sup>11</sup> Öffentliche Güter sind im wesentlichen Dienstleistungen, die der Staat (Bund, Länder und Gemeinden) für die Allgemeinheit produziert und über Steuern, Gebühren und Beiträge (Zwangsabgaben) finanziert. Öffentliche Güter werden anhand von zwei Kriterien definiert: kein Ausschluss möglich und keine Rivalität im Konsum. Beispiele für öffentliche Güter sind innere und äußere Sicherheit, Verwaltungsleistungen, Bereitstellung von Verkehrswegen, Ausbildung in Schulen und Hochschulen, Hochwasserschutz etc. Ausgangspunkt für die öffentlichen Güter ist das Ausschlussprinzip als ein wichtiges Fundament des marktwirtschaftlichen Mechanismus. Es bedeutet, dass ein Nachfrager von der Nutzung eines Gutes ausgeschlossen wird, wenn er nicht bereit oder in der Lage ist, den Marktpreis zu bezahlen. Wenn dies gegeben ist, sprechen wir von öffentlichen Gütern. Die beiden Varianten des Prinzips sind die Sozialen Güter und die meritorischen Güter. Bei sozialen Gütern (Kollektivgüter) liegt es in der Natur der Güter, dass das Ausschlussprinzip grundsätzlich nicht funktionieren kann. Bsp.: Die Küstenbewohner, die durch mehrmalige Sturmfluten schon großen Schaden erlitten, beschließen, einen Deich zu bauen. Fast alle stimmen zu, nur wenige Personen sind aus verschiedenen Gründen nicht einverstanden. Es liegt in der Natur des Deiches, dass das Ausschlussprinzip nicht funktionieren kann. Meritorische Güter: Das Ausschlussprinzip kann, obgleich es funktionieren würde, auch unerwünscht sein, weil es gegen andere wirtschafts- oder sozialpolitische Zielsetzungen verstößt. Dann spricht man von meritorischen Gütern, bei denen eine staatliche Aktivität nicht erforderlich, aber erwünscht ist. Meritorische Güter umfassen ein breites

Durch die Anforderungen der §§1 und 2 ROG und ist es die Aufgabe der Raumplanung die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen, Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und –nutzungen zu treffen, so dass eine dauerhafte, großräumig ausgewogene Ordnung gewährleistet wird. Aufgabe der Bauleitplanung ist nach §1 Abs. 5 BauGB eine Sicherung der, dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende „sozialgerechte“ Bodennutzung.

Die Flächennutzungsplanung als elementares Handlungsfeld kommunaler Selbstverwaltung und zentrales Instrument zur Steuerung der gemeindlichen Bodennutzung dient der Dokumentation der planerischen Zielvorstellungen für das Gemeindegebiet. Sie greift ordnungsrechtlich in das Bodenmarktgeschehen ein, indem sie Flächen für bestimmte Nutzungen sichert, in der Zuordnung dieser Flächen zueinander Beeinträchtigungen ausschließt oder minimiert bzw. sich ergänzende Nutzungsarten in räumlicher Nähe plant. Dies tut sie unter Beteiligung der kommunalen Akteure (vgl. weiter unten Kapitel 2.6.2) und Bürger und strebt eine möglichst breite Zustimmung aller an. Die zulässige Nutzung von Boden wird dementsprechend im Interesse des Gemeinwohls eingeschränkt. Eine wichtige Aufgabe der Kommunen besteht darin, die Nutzungsrechte den zu erwartenden Anforderungen anzupassen, d.h. zum Beispiel für ein ausreichendes Angebot an Bauland zu sorgen und den Bodenmarkt darüber zu beeinflussen.<sup>12</sup>

Ergänzend dafür sprechen zum einen Ansprüche an den Raum,

- die auf dem Markt nicht existieren, wie z.B. Ansprüche künftiger Generationen, für die es ausreichende Flächenoptionen zu sichern gilt,
- die auf dem Markt nur eingeschränkt vertreten sind, wie beispielsweise die von so genannten „nur eingeschränkt marktfähigen“ Gruppen, wie z. B. Ausländern und Kindern.
- die zwar im allgemeinen Interesse liegen, aber von (Grundstücks-)Eigentümern oder Investoren nicht freiwillig erfüllt werden, da deren Durchsetzung mit Kosten verbunden sind und deren Nutzen für Dritte nicht ausgeschlossen werden kann (Beispiel: Erhaltung historischer Bausubstanz).

Zum anderen muss als Basis auf die Begrenztheit des Raumes, der Fläche hingewiesen werden<sup>13</sup>, die sich auf dem Markt der Nutzungsrechte zwar in Preisen abbilden lässt, aber nur dann, wenn es sich um Nutzungen handelt, die marktfähig sind (s. o.) oder nur wenn es sich nicht um „Kollektivgüter“ handelt, zu deren Finanzierung nicht jeder freiwillig beitragen möchte (Trittbrettfahrer Syndrom).

---

Spektrum unterschiedlicher Tatbestände. Das Marktversagen kann mit ökonomischen, mit sozialen und mit gesellschaftspolitischen Argumenten begründet werden. Bsp.: Nach unseren heutigen Vorstellungen ist es unzumutbar, wenn nur derjenige in den Genuss einer Schulausbildung kommt, der den entsprechenden Preis dafür bezahlen kann und will. Zwar könnte das Ausschlussprinzip und damit der private Marktmechanismus angewendet werden, er soll es indessen nach mehrheitlicher Meinung nicht, weil dies gegen übergeordnete gesellschaftspolitische Vorstellungen (Gerechtigkeit, Chancengleichheit usw.) verstoßen würde. Vgl. <http://www.goethe.de/z/50/pub/markt/lexikon/lex23e.htm>, Zugriff am 11.März 2003.

<sup>12</sup> Ausführlich zu den Mechanismen und Funktionsweisen des Bodenmarktes sowie die Rolle der Flächennutzungsplanung: Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (Hrsg.) (1999): Instrumente zur Verbesserung des Baulandangebotes und zur Finanzierung der Folgeinvestitionen, Bericht der Kommission zur „Verbesserung des Baulandangebotes“, Bonn.

<sup>13</sup> Vgl. auch ARL (Hrsg.) (2004): ARL Nachrichten 3/2004, Hannover, Seite 1, auf der das Präsidium der ARL ausführt: „Jeder weiß, dass unsere Erde endlich, der Raum auf ihrer Oberfläche unvermehrbar ist. Jeder weiß auch, dass es deshalb notwendig ist, diesen Raum zum Wohle aller, der heute Lebenden wie der künftigen Generationen, planvoll zu nutzen und vorausschauend zu gestalten. Das ist Aufgabe der Raumplanung.“

Die genannten Ansprüche an den Raum und die Tatsache der Begrenztheit machen deutlich, dass es hier eines Anwalts oder Fürsprechers bedarf, der sie zu vertreten sucht. „Es erscheint somit durchaus zweckmäßig, die Vertretung von Anliegen von allgemeinem Interesse, aber mit wenig Durchsetzungsvermögen einer öffentlichen Institution anzuvertrauen und sie mit den erforderlichen Hoheitsrechten zur Wahrnehmung dieser Aufgaben auszustatten (...).“<sup>14</sup>

Hinzu kommt, dass nur auf der Basis von mittel- bis langfristig angelegten Entwicklungsvorstellungen auch eine

- gewisse Sinnhaftigkeit langfristig angelegter öffentlicher Investitionen wie z.B. in Städtebauförderungsprogrammen zur Revitalisierung von Brachflächen oder öffentlich finanzierten Verkehrskonzepten und – strukturen garantiert werden kann;
- koordinierte und sinnvolle Verzahnung mit überörtlichen Entwicklungsvorstellungen sowie mit Erfordernissen des Umwelt- und Freiraumschutzes bewerkstelligt werden kann.

Auch wenn sich aus den Argumenten ein Bedarf an koordinierender gesamträumlicher oder gesamtgemeindlicher Entwicklungsplanung ergibt, ist die fachliche Kritik bezüglich der Vierstufigkeit des Raumplanungssystems in Deutschland, des Umsetzungsdefizites bzw. der fehlenden Steuerungswirkung sowie der Effizienz von Raumplanung damit noch nicht neutralisiert bzw. in konstruktive Bahnen gelenkt.

#### **KRITIK AM DEUTSCHEN RAUMPLANUNGSSYSTEM**

Im Vergleich mit den europäischen Nachbarstaaten stellt sich das deutsche Raumplanungssystem recht differenziert dar.<sup>15</sup> Es ist einerseits hierarchisch strukturiert (vertikale Aufgabenteilung und Abstimmung) und andererseits horizontal geprägt durch eine Arbeitsteilung der räumlichen Gesamtplanung und raumwirksamen Fachplanungen (vgl. Abbildung: Das System der Raumplanung in Deutschland).

Dabei sind als entscheidende formelle Planungsebenen in dem System der räumlichen Gesamtplanung die Landes- und Regionalplanung mit überörtlichen sowie die kommunale Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung mit örtlichen Planungsaufgaben auszumachen:<sup>16</sup>

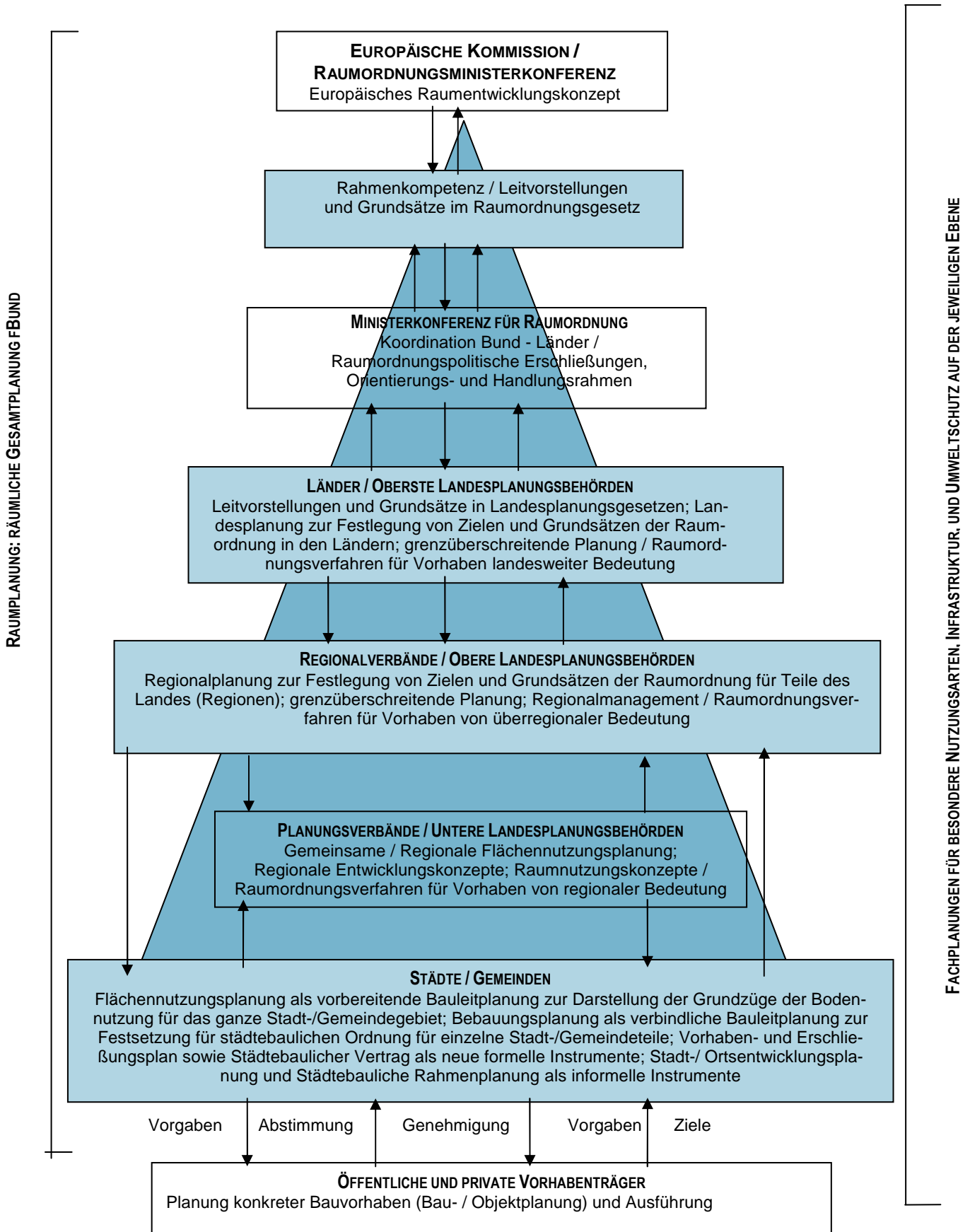
---

<sup>14</sup> Wüstenrot Stiftung (Hrsg.) (2003): a. a. O., Seite 25.

<sup>15</sup> Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.) (1997b): The EU Compendium of spatial planning systems and policies, Regional development studies Nr. 28, Brüssel.

<sup>16</sup> Für eine textlich detaillierte Darstellung des Raumplanungssystems vgl. Jacoby, Christian (1999): Die Strategische Umweltprüfung (SUP) in der Raumplanung, Kaiserslautern, Seite 205ff. Sowie Turowski, Gerd (1994): Raumplanung, in: ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, Seite 774 ff.

Abbildung 1-1: Das System der Raumplanung in Deutschland<sup>17</sup>



<sup>17</sup> Nach Jacoby, Christian (1999): a. a. O., Seite 204.



Die Länder übernehmen, konkretisieren und ergänzen die im Raumordnungsgesetz formulierten Leitvorstellungen und Grundsätze der Raumordnung in den jeweiligen Landesplanungsgesetzen und stellen Landesentwicklungsprogramme oder –pläne auf, die im Kern raumrelevante Vorgaben für Siedlungs- und Freiräume festlegen. Die Ziele und Grundsätze der Landesplanung werden durch die Regionalplanung für die Entwicklung der Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur entsprechend den spezifischen regionalen Planungsproblemen konkretisiert.

Den Städten und Gemeinden obliegt im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung die örtliche Bauleitplanung, die sich zweistufig darstellt. Die vorbereitende Bauleitplanung bzw. Flächennutzungsplanung stellt die umfassende gemeindliche Entwicklungsplanung für die Bodennutzung des gesamten Gemeindegebietes dar. Für einzelne Gemeindeteile setzt die verbindliche Bauleitplanung, die Bebauungsplanung, die städtebauliche Ordnung rechtsverbindlich fest.

Die Planungsebenen sind ein kaskadenartiges System sich von oben nach unten konkretisierender und differenzierter räumlicher Nutzungsplanungen, wobei die Planungsinhalte nicht streng hierarchisch von oben herab sondern im sogenannten Gegenstromprinzip<sup>18</sup> festgelegt werden.

Ergänzend zu den formellen Planungsebenen und -arten<sup>19</sup> haben sich im Laufe der Jahre eine Vielzahl von informellen Planungen entwickelt (vgl. Abbildung: Das System der Raumplanung in Deutschland) und konstant an Bedeutung gewonnen.

Diese knappe Darstellung des Raumplanungssystems in Deutschland macht deutlich, dass es sich um ein sehr differenziertes, komplexes System handelt, das immer wieder, vor allem im Zuge von Finanzknappheit auf allen Ebenen (Bund-Land-Kommunen), Anlass zu „Verschlankungsdiskussionen“ gibt.

Im Zuge der Diskussionen der Baurechtsnovellierung 1998 stand auch zur Debatte eine Ebene im System einzusparen. Hierbei wurde besonders das Verhältnis der Ebenen Regionalplanung und Flächennutzungsplanung zueinander kritisch geprüft. Die Expertenkommission, die in den Jahren vor 1998 an der Novellierung des Baugesetzbuches arbeitete, kam dabei zu dem Ergebnis die kommunale Flächennutzungsplanung beizubehalten und zu stärken. „Nach Auffassung der Kommission hat sich die kommunale Flächennutzungsplanung als integrierende, räumliche Gesamtplanung für den Bereich einer Gemeinde grundsätzlich bewährt.“<sup>20</sup> Dem Bericht ist eine schlüssige Begründung dieser Auffassung allerdings nicht zu entnehmen<sup>21</sup>.

Durch die mit dem BauROG erfolgte Novellierung des Baugesetzbuches (BauGB) und des Raumordnungsgesetzes (ROG), die am 01. Januar 1998 in Kraft getreten ist sowie mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau), hat die Ebene der Flächennutzungsplanung gleich in mehrfacher Hinsicht erheblich an Bedeutung gewonnen:

---

<sup>18</sup> Vgl. §1Abs. 3 ROG „Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraumes einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraumes soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen (Gegenstromprinzip).“ Und

§1 Abs. 4 BauGB „Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.“

<sup>19</sup> Formell im Sinne von gesetzlich verankerten Planungsarten.

<sup>20</sup> Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1996e): Novellierung des Baugesetzbuches, Bericht der Kommission, Berlin, Seite 212.

<sup>21</sup> Als Gründe die Flächennutzungsplanung als Planungsebene beizubehalten und zu stärken könnten zum einen die sonst kaum sinnvoll zu bewältigende Eingriffs-Ausgleichs-Problematik sowie zum anderen die Erkenntnis, dass das „Planen durch Projekte“ einer gesamtträumlichen Einordnung in die gemeindliche Entwicklungsplanung bedarf, in Betracht kommen.

- Ein Bedeutungszuwachs der Flächennutzungsplanung ergibt sich durch geänderte Verfahrensanforderungen, denn Bebauungspläne, die aus einem gültigen FNP entwickelt werden, sind seit dem 01. Januar 1998 weder anzeige- noch genehmigungspflichtig. Damit unterliegt in diesen Fällen nur noch die Flächennutzungsplanung einer staatlichen Genehmigungspflicht.<sup>22</sup>
- Neben der bereits bisher bestehenden Möglichkeit eines "gemeinsamen FNPs" benachbarter Gemeinden (§ 204 BauGB) ist nunmehr auch die Aufstellung eines "Regionalen FNPs" möglich ("Experimentierklausel" in § 9 Abs. 6 ROG), der zugleich die Funktionen eines Regionalplanes und gemeinsamer Flächennutzungspläne übernimmt.<sup>23</sup>
- Zudem sind die Möglichkeiten zur Privatisierung der Planung, als ein Instrument zur Effektivierung von Verfahrensabläufen bei gleichzeitig reduziertem Personal- und Kostenaufwand der öffentlichen Hand, mit der Baurechtsnovelle auch für die Ebene der Flächennutzungsplanung ausgeweitet worden. Dies wird zu Konsequenzen für die kommunalen Aufgaben im inhaltlichen, verfahrensmäßigen sowie im organisatorischen Zusammenhang führen. Der FNP wird diesbezüglich auch bei der Beurteilung von vorhabenbezogenen Bebauungsplänen eine weitergehende Rolle übernehmen müssen.
- Mit den aktuellen Änderungen des BauGB durch das EAG Bau ist vom Gesetzgeber eine erneute Funktionsstärkung des FNPs erfolgt. Mit dem EAG Bau 2004 wurde eine Revisionsklausel in den §5 aufgenommen, die besagt, dass Flächennutzungspläne zwar weiterhin unbefristet gelten sollen, aber spätestens alle 15 Jahre nach ihrer Aufstellung überprüft und wenn notwendig an neue städtebauliche Entwicklungen angepasst werden soll. „Durch die neue Regelung, (...) soll die Bedeutung einer zeitgemäßen städtebaulichen Gesamtplanung hervorgehoben und dadurch das Instrument der Flächennutzungsplanung insgesamt in seiner Funktion gestärkt werden.“<sup>24</sup> Die Expertenkommission zur Novellierung des BauGB regte damit an, dass sich die Gemeinden selbst durch regelmäßige Berichte Rechenschaft darüber ablegen, inwieweit die dargestellten Planungen zwischenzeitlich realisiert worden sind.

Ausgehend von der These, dass ein Bedarf an Raumplanung aus den oben angeführten Gründen gegeben ist, stellt sich die Frage der Effektivität der Raumplanungsebenen.

<sup>22</sup> Vgl. Steinebach, Gerhard (1999): Die neue Rolle der Flächennutzungsplanung für die Stadtentwicklung; in: Informationsdienst und Mitteilungsblatt des vhw, 53. Jahrgang, Heft 6/7, Berlin.

<sup>23</sup> „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 (...) übernimmt (...) (Regionaler Flächennutzungsplan):“

Neben der Planungsvereinfachung und –beschleunigung durch den Wegfall einer Planungsebene war es das Ziel dieser Neuerung hinsichtlich von Siedlungsflächenausweisungen, der Freiraumentwicklung und der Abstimmung bezüglich infrastruktureller Einrichtungen eine verbesserte Abstimmung in Verdichtungsräumen herbeizuführen. Dieses neue Instrument stößt sowohl bei den Raumordnungsbehörden der Länder als auch bei den kommunalen Spitzenverbänden überwiegend auf Ablehnung, da von beiden Seiten ein Verlust von Einfluss befürchtet wird. vgl. Runkel, Peter (1997): Zur geplanten Neuregelung des Rechts der Raumordnung, In: UPR (17) 1/1997, Seite 1-9.

<sup>24</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2003a): Entwurf. Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien, Stand 3. Juni 2003, Begründung Besonderer Teil Seite 31.

Ein besonders Gewicht ist dabei einer Evaluation der Flächennutzungsplanung – nicht nur aufgrund der erfolgten Stärkung durch die letzten zwei Baurechtsnovellierungen - beizumessen, sondern auch da aufgrund der aktuellen und künftigen ökonomischen, sozio-kulturellen und ökologischen Entwicklungen insbesondere ein Handlungsbedarf der räumlichen Nutzungsordination und der Planung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene zu erwarten ist.

### **KRITIK AN DER STEUERUNGSWIRKUNG VON RAUMPLANUNG**

Raumplanung - das gezielte Hinwirken auf eine ausgewogene räumliche Entwicklung der Gesellschaft, ihrer Wirtschaft sowie der natürlichen und gebauten Umwelt in einem Gebiet – wird durch ständig neue Entwicklungen und Anforderungen eben dieser Gesellschaft an den Raum geprägt. Die Aufgaben der Raumplanung bestehen im Rahmen der Raumordnung<sup>25</sup> darin, die räumliche Zuordnung und Anordnung von menschlichen Tätigkeiten und Institutionen so zu konzipieren, dass eine räumliche Struktur mit gesunden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogenen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnissen geschaffen werden. Mit dem Wandel gesellschaftlicher Rahmenbedingungen und Ausprägungen ändern sich entsprechend die Raumnutzungsanforderungen und deren Zuordnung. Die Aufgaben konkurrierende Nutzungsanforderungen an den Raum zu koordinieren, Verteilungsentscheidungen über die Inanspruchnahme von Raum zu treffen, Grundlagen der Daseinsvorsorge<sup>26</sup> zu erfüllen sowie steuernde Eingriffe dort vorzunehmen, wo „der Markt versagt“ (allokatives und distributives Marktversagen), sind Konstante in der Geschichte der Raumplanung.<sup>27</sup>

Ebenso konstant – und das ist im Sinne einer innovativen Weiterentwicklung und selbstkritischen Reflektion auch sicher gesund - wird die Diskussion um die Steuerungswirkung der Raumplanung geführt. Zum einen retrospektiv, ob die Raumpla-

---

<sup>25</sup> Unter Raumordnung versteht man die Leitvorstellungen zur Ordnung und Entwicklung des Raumes sowie die Mittel zu ihrer Verwirklichung. (vgl.: Ernst, Werner (1994): Raumordnung, in: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, Seiten 752 ff.

<sup>26</sup> Eine einheitliche Definition der „Daseinsvorsorge“ existiert in Deutschland nicht. Im späten 19. Jahrhundert entfalteten die Kommunen vor dem Hintergrund des rapiden Wachstums städtischer Bevölkerung Aktivitäten in den Bereichen Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung, Gas- und Stromversorgung sowie des öffentlichen Personennahverkehrs. Dieser Sektor kommunaler Tätigkeiten wurde als Daseinsvorsorge bezeichnet und von der Vorstellung bestimmt, dass diese Aktivitäten der Kommunen im Interesse des Gemeinwohls der örtlichen Gemeinschaft geschehen.

Die Antwort der Bundesregierung auf eine große Anfrage im Deutschen Bundestag zum Themenfeld „Daseinsvorsorge in der Sozialen Marktwirtschaft“ führte 2001 zu der weitgefassten Definition: Die Daseinsvorsorge ist „die Erbringung von markt- oder nicht-marktbezogenen Leistungen wirtschafts-, gesellschafts-, sozial- oder kulturpolitischer Art, die bei Bedarf mit staatlichen Mitteln erfolgt. Leistungen der Daseinsvorsorge erfassen wesentliche Bereiche der Grundversorgung. Sie werden im Interesse der Allgemeinheit erbracht (...).“ (vgl.: Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/6249). Aufgrund der Liberalisierungs- und Wettbewerbspolitik der EU gerieten die traditionellen Formen der Daseinsvorsorge der deutschen Kommunen ins Visier der EU-Politik und sind derzeit im Wandel begriffen (vgl. Wollmann Hellmut (2002): Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell?, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Berlin Band I/2002, Seite 24ff.

Mit dem Themenfeld der Daseinsvorsorge insbesondere in den Bereichen Wohnraumversorgung, soziale Dienste, ÖPNV und Wasserversorgung beschäftigt sich derzeit auch die Schader-Stiftung in einem Projekt intensiv. Vgl. [http://www.schader-stiftung.de/gesellschaft\\_wandel/147.php](http://www.schader-stiftung.de/gesellschaft_wandel/147.php), Zugriff am 19.09.2004.

<sup>27</sup> Zu einem geschichtlichen Abriss der sich wandelnden Aufgabenfelder und Stellung der überörtlichen Raumplanung vgl. ARL (Hrsg.) (1999): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover. Für die örtliche Ebene vgl. Albers, Gerd (1996): Städtebau und Utopie im 20. Jahrhundert; in: Die alte Stadt 1/1996; Seiten 56-67.

nung mit ihren Instrumenten die Aufgaben erfüllt hat, zum anderen prospektiv angesichts der sich stellenden Zukunftsaufgaben.<sup>28</sup>

Am Beispiel der Flächennutzungsplanung lassen sich die Kritikpunkte der Praxis, bzw. der allgemeine Stellenwert gut skizzieren. Dem BauGB nach ist die Flächennutzungsplanung die umfassende gemeindliche Entwicklungsplanung für die Bodennutzung des gesamten Gemeindegebietes<sup>29</sup>. Der FNP stellt somit ein umfassendes Bodennutzungskonzept für das gesamte Gemeindegebiet dar, das eine wichtige Koordinationsaufgabe für die künftigen Nutzungsansprüche besitzt.

Für die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung und Bodennutzung kommt der Flächennutzungsplanung somit (zumindest theoretisch) die zentrale Bedeutung zu. In ihrer bereits aufgezeigten Funktion ist die Flächennutzungsplanung geeignet, durch Flächenkoordination und Flächenvorhaltung einen entscheidenden Beitrag zur Sicherung lokaler und regionaler Standorte zu leisten. Zudem lassen sich Nutzungskonflikte auf der Ebene der Flächennutzungsplanung noch lösen bzw. bereinigen, die auf der Ebene der Bebauungsplanung planerisch häufig nicht mehr in befriedigender Form zu bewältigen sind.

In Praxis und Wissenschaft ist die Flächennutzungsplanung dagegen im Laufe der letzten 15 bis 20 Jahre unterbewertet und vernachlässigt worden. Der FNP ist ein gutes Beispiel für die Diskrepanz zwischen gesetzlichen Normen und der praktischen Umsetzung<sup>30</sup>. Dies zeigt sich zum einen an der Vielzahl an Änderungen der bestehenden Flächennutzungspläne<sup>31</sup>, vor allem im Zuge des sogenannten Parallelverfahrens, und zum anderen an der Anzahl der Kommunen, die eine Neuaufstellung ihres FNPs betreiben müssten<sup>32</sup>. Diese zwei Phänomene führen zu der Interpretation, dass die Flächennutzungsplanung in vielen Gemeinden nicht die ihr vom Gesetzgeber zgedachte strategisch steuernde Funktion wahrnehmen kann. Als Kritikpunkte an der Flächennutzungsplanung werden das langwierige Planaufstellungsver-

<sup>28</sup> vgl. ARL (Hrsg.) (1995a): Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Anforderungen - Analysen - Empfehlungen, ARL FuS Bd. 200; Hannover.

Ritter, E.-H. (1998): Stellenwert der Planung in Staat und Gesellschaft; in: ARL (Hrsg.) Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Handbuch, Hannover, Seite 6 ff.

Bose Michael (1999b): Raumbezogene Planungsinformationssysteme für die Flächennutzungsplanung, Hamburg.

ARL (Hrsg.) (2002a): Raumplanung hat Zukunft, ARL Arbeitsmaterial Nr.291, Hannover.

<sup>29</sup> §5 Abs. 1 BauGB Im Flächennutzungsplan ist für das gesamte Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen dazustellen.

<sup>30</sup> Vgl. Löhr, Rolf-Peter (1995): Rechtstatsächliches und Rechtspolitisches zum Flächennutzungsplan, in: Berkemann, J. et al (Hrsg.): Planung und Plankontrolle. Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht: Otto Schlichter zum 65. Geburtstag, Köln/Berlin/Bonn/München, S. 229-246. Sowie: Mitschang, Stephan (2003): Der Flächennutzungsplan, Bonn, Seite 29.

<sup>31</sup> vgl. Bunzel, Arno; Meyer, Ulrike (1996): Die Flächennutzungsplanung - Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd. 20, Berlin. Diese Rechtstatsachenuntersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU) in den Jahren 1994 und 1995 hat ergeben, dass in Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern im Durchschnitt 77 Änderungen des Flächennutzungsplanes vorgenommen wurden, der Spitzenreiter liegt bei 300 Änderungen.

<sup>32</sup> vgl. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (1997): Jahresbericht 1997, Zum Stand der Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen, Dortmund. Das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) hat festgestellt, dass gemessen an einer durchschnittlichen Geltungsdauer von Flächennutzungsplänen von 10 - 15 Jahren 80% der nordrhein-westfälischen Kommunen eine Neuaufstellung ihres Flächennutzungsplanes betreiben müssten. Vgl. auch Bunzel/Meyer 1996, deren Untersuchung zudem ergeben hat, dass in 60 % der bundesdeutschen Gemeinden noch mit dem ersten Flächennutzungsplan (im Höchsthfall mit einer Geltungsdauer von nunmehr 34 Jahren) gearbeitet wird.

fahren<sup>33</sup>, das durch hohe Anforderungen an den Plan sowie einen hohen Zeitaufwand für die fachlich materielle Erarbeitung bei einer Neuaufstellung begründet wird sowie hohe finanzielle Anforderungen benannt.

Aufwand der Erarbeitung und Nutzen des FNP's werden aus diesen Gründen in vielen Gemeinden in keiner sinnvollen Relation zueinander gesehen. Dies führt dazu, das Änderungs- und Ergänzungsverfahren oft so zahlreich durchgeführt werden und die Geltungsdauer des FNP's so verlängert wird, dass er seine Funktion als zentrales und umfassendes Bodennutzungskonzept kaum noch erfüllen kann.<sup>34</sup> Die Änderungen werden in der Praxis oft von außen initiiert und im FNP nachvollzogen. Als Grundlage für die Entscheidungen über Flächennutzungen kommen demzufolge weniger gesamtstädtische Konzeptionen und Abschätzungen als vielmehr punktuelle, räumlich oder fachlich beschränkte Anlässe zum Tragen.

Die Studie des DIFU<sup>35</sup> hat Hinweise ergeben zu

- der durchschnittlichen Geltungsdauer von Flächennutzungsplänen in Deutschland,
- den Gründen für die Aufstellung von Flächennutzungsplänen,
- der durchschnittlichen Anzahl an Änderungsverfahren,
- Anlässen zur Änderung von Flächennutzungsplänen,
- der Form der Bearbeitung (durch die Verwaltung oder durch freie Planungsbüros) sowie
- der durchschnittlichen Dauer des Planverfahrens.

Im Rahmen des Forschungsprojektes „Dynamisierung von Planverfahren der Stadtplanung durch Informations- und Kommunikationssysteme“<sup>36</sup> wurden diese Daten spezifisch für das Land Rheinland-Pfalz erhoben.

Eine systematische Erhebung der tatsächlich erreichten Steuerungswirkung der Darstellungen der Flächennutzungspläne sowie der Effizienzfaktoren Dauer und Kosten zueinander hat dort nicht stattgefunden und steht nach wie vor aus.

### **KRITIK AN DER EFFIZIENZ VON RAUMPLANUNG**

Für Private oder Unternehmer, v. a. für Investoren, die wirtschaftlich bedeutsame Vorhaben in einer Gemeinde durchführen wollen, scheint Bauleitplanung in der gesetzlich normierten Form recht aufwendig, unflexibel und zeitintensiv, so dass der Eindruck entsteht, dass im Vergleich von Aufwand (Mittel- und Personaleinsatz) zu Nutzen ein Missverhältnis (Ineffizienz) besteht.

Die durchschnittliche Dauer eines Aufstellungsverfahrens für Flächennutzungspläne beträgt nach der Studie von Bunzel/Meyer siebeneinhalb Jahre. In einer an der Studie teilnehmenden Gemeinde waren es sogar 17 Jahre. In Rheinland-Pfalz wurde von Steinebach/Müller eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer von ca. 6,8 Jahren ermittelt.

Der Planungsprozess ist in einer Wahlperiode nicht zum Abschluss zu bringen, kommunalpolitische Schwankungen, die veränderte Vorstellungen der Stadtentwick-

<sup>33</sup> Vgl. Bunzel, Arno; Meyer, Ulrike (1996): a. a. O.

<sup>34</sup> Vgl. ebenso: Mitschang, Stephan (2003): a. a. O.

<sup>35</sup> Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (1996): Die Flächennutzungsplanung - Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis, Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd. 20, Berlin.

<sup>36</sup> Steinebach, Gerhard; Müller, Paul (2006). Dynamisierung von Planverfahren der Stadtplanung durch Informations- und Kommunikationssysteme, in: Steinebach, Gerhard (Hrsg.): Schriften zur Stadtplanung Band 4, Technische Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern.

lung mit sich bringen können, sind vorprogrammiert. In einer differenzierten Analyse einzelner Verfahrensschritte und ihrer Dauer ermittelten Bunzel/Meyer folgende Fristen (statistisches Mittel):

- Vorbereitung und Ausarbeitung eines Planentwurfs - ca. 4 Jahre
- Beteiligung der Träger öffentlicher Belange mit anschließender Überarbeitung des Planentwurfs bis zum Auslegungsbeschluss - ca. 1½ Jahre
- vom Beschluss der öffentlichen Auslegung bis zur anschließenden Beschlussfassung durch die Gemeindevertretung - mehr als 1 Jahr
- Genehmigung und Bekanntmachung - ca. 1 Jahr.

Diesen Ergebnissen steht die Flächennutzungsplanung der Bundeshauptstadt Berlin mit einer Dauer vom Aufstellungsbeschluss bis zur Bekanntmachung im Amtsblatt von drei Jahren und vier Monaten gegenüber.<sup>37</sup>

Aus dieser Gegenüberstellung ergibt sich einerseits die noch offene Frage, welche Prozessschritte die Dauer der Planverfahren im wesentlichen bestimmen und ob es hier überhaupt verallgemeinerungsfähige Übereinstimmungen gibt. Andererseits ist zu prüfen, ob die Planverfahren zeitlich verkürzt werden können ohne einen Qualitätsverlust der Planung zu riskieren.

Die Kosten des Planungsprozesses zur Aufstellung eines FNP's variieren sehr stark<sup>38</sup>, je nach Anteil der verwaltungsinternen und externen Leistungen, der Dauer der Planungsprozesse und zunehmend auch der Kosten für Moderationsbegleitungen durch Fachleute. Eine systematische Erhebung der Kosten von Planverfahren zur Aufstellung eines FNP's existiert bisher nicht.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass ein „Bedarf an Raumplanung“ als gesamtträumlich, überfachlich koordinierende Entwicklungsplanung der natürlichen und gebauten Umwelt in einem Gebiet besteht. Mit den letzten zwei Novellierungen des BauGB 1998 und 2004 wurde dabei jeweils die Ebene der Flächennutzungsplanung gestärkt, obwohl Untersuchungen ergeben haben, dass gerade dieser Ebene in der Praxis nicht die ihr vom Gesetzgeber zugeordnete strategisch steuernde Funktion zukommt.<sup>39</sup> Dabei steht eine Evaluation der Steuerungswirkung der Flächennutzungspläne im Sinne einer Erfolgskontrolle bzgl. der Umsetzung der gemeindlichen Entwicklungsplanung für die Bodennutzung noch aus.

Um eine Stärkung der Flächennutzungsplanung weiter zu begründen, fehlt es ergänzend auch an einer Evaluation von Dauer und Kosten der Flächennutzungsplanverfahren als wesentlichen Effizienzfaktoren für eine Gegenüberstellung von Aufwand und Nutzen der Flächennutzungsplanung für die gemeindliche Entwicklung.

„Es kann jedoch kein Zweifel darüber bestehen, dass die Aufgabe und Legitimation staatlicher räumlicher Planungen nur dann auch von einer breiten Öffentlichkeit anerkannt und akzeptiert wird, wenn es gelingt, die bisherigen Ergebnisse, Erfolge und

---

<sup>37</sup> Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hrsg.) (1994): Flächennutzungsplan Berlin FNP 1994, Berlin, Seite 41.

<sup>38</sup> Vgl. Steinebach Gerhard; Müller Paul (2006): a. a. O. Aus der oben bereits erwähnten Kommunalbefragung zum Stand der Flächennutzungsplanung in Rheinland-Pfalz lässt sich entnehmen, dass zum einen die Kosten der Flächennutzungsplanung von der (planenden) Verwaltung nicht erhoben werden und zum anderen der Medianwert (Zentralwert) der Gemeinden, die die Frage teilweise auch schätzungsweise beantwortet haben bei 110.000,- Euro liegt.

<sup>39</sup> Vgl. beispielhaft Mitschang (2003): a. a. O. und Bunzel/Meyer (1996): a. a. O.

auch Misserfolge der staatlichen räumlichen Planung auf den verschiedenen Ebenen offen zu legen.“<sup>40</sup>

Das Thema Erfolgskontrolle der Planung spielt in der Praxis kaum eine Rolle.<sup>41</sup> Dies liegt zum einen an fehlenden praxistauglichen und erprobten Verfahren und Methoden der Kontrolle, zum anderen aber sicher auch daran, dass der „Kontrollanspruch“ der Planungstheoretiker sehr vielschichtig und mehrdimensional angelegt ist. „In sachlicher Hinsicht ist zu kontrollieren, auf welchem Wege eine Planung zustande kommt, welche Ziele und Inhalte in der Planung festgelegt, wie sie vollzogen und welche Wirkungen durch sie erreicht werden.“<sup>42</sup> Eine so verstandene allumfassende Kontrolle des Planungsprozesses, des Plans hinsichtlich sachlicher Konsistenz und Zweckmäßigkeit der Planinhalte, des Planvollzugs sowie der Zielerreichung ist in der Praxis kaum zu implementieren.<sup>43</sup>

Dagegen ist eine auf einzelne Aspekte beschränkte Kontrolle leichter durchführbar, da der Aufwand an Informationsverarbeitung geringer ist. Der Aspekt der Kontrolle der Zielerreichung, d.h. der Evaluation der unmittelbaren Wirkungen des (vollzogenen) Plans, die sich an den Handlungen der Adressaten zeigen, ist geeignet, die Kritik bzgl. der mangelnden Steuerungswirkung der Planung je nach Ergebnis der Evaluation entweder zu bestätigen oder zu widerlegen.

## 1.2 Ziel der Arbeit und forschungsleitende Fragestellungen

Das Hauptinteresse dieser Untersuchung besteht darin, eine Methode zu entwickeln, anhand der die an der Raumplanung geäußerte Kritik bezüglich der mangelnden Steuerungswirkung der Planinhalte sowie der Effizienz der Planverfahren überprüft werden kann. Dies soll am Beispiel der Flächennutzungsplanung in Rheinland-Pfalz geschehen.<sup>44</sup> Aus einer systematischen Analyse und Bewertung der Untersuchungsstränge (Steuerungswirkung und Effizienz) gilt es dann Schlüsse abzuleiten und sowohl Möglichkeiten einer Erhöhung der Steuerungswirkung und Effizienz aufzuzeigen als auch die entwickelte Methode einem Praxistest und ggf. Modifizierungen zu unterziehen.

Vor dem Hintergrund der Hypothesen, dass Raumplanung nur dann Sinn macht, wenn ihre Planinhalte die beabsichtigten Wirkungen erzielen und die Adressaten hinsichtlich der beabsichtigten räumlichen Entwicklung gebunden werden (sowohl

---

<sup>40</sup> Hübler, K.-H. (1984): Zur Einführung, in: ARL (Hrsg.): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 154, Hannover, Seite 2.

<sup>41</sup> So auch Benz, Arthur (1998): Zur Theorie der Planungskontrolle; in ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover, Seiten 254-273.

<sup>42</sup> Vgl. Benz, Arthur (1998): a. a. O., Seite 258.

<sup>43</sup> Vgl. auch: Peithmann, Ortwin (2000): Kritik am Planungssystem aus planerischer Sicht; in: IÖR (Hrsg.): Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft, Dresden, Seite 40: „Das Problem der Erfolgskontrolle bei der Raumplanung erwähne ich nur, es wurde bisher als unlösbar zu den Akten genommen.“

<sup>44</sup> Zum einen um diese „gesetzlich hervorgehobene“ Ebene einer Analyse und Bewertung zu unterziehen und zum anderen, da eine Evaluationsfähigkeit von Raumplänen je eher gegeben ist, je konkreter die Ziele und damit auch eher möglich die Indikatorenbildung und Zurechnung von Wirkungen ist (Vgl. ausführlicher begründend: Fischer, K. (1984): Evaluation in kleinen Schritten, Vorschläge für vereinfachte Erfolgskontrollen und Wirkungsanalysen auf der Ebene der Regional- und Bauleitplanung, in: ARL (Hrsg.): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung, Hannover.), sollen die Kritikpunkte am Beispiel der Flächennutzungsplanung untersucht werden.

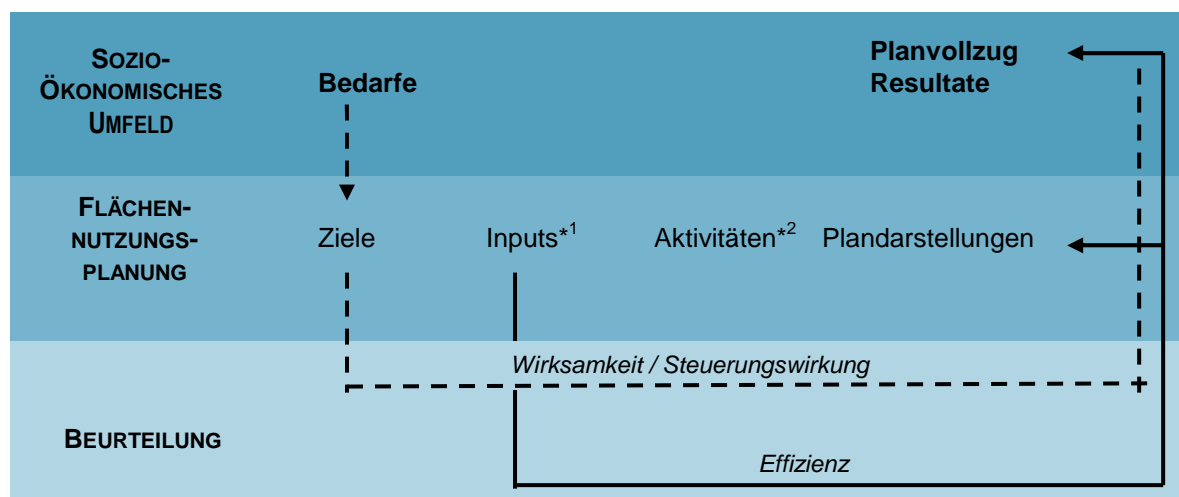
durch die Darstellungen im FNP<sup>45</sup> als auch durch im Rahmen des Planverfahrens konsensuale Verständigungen hinsichtlich des baulichen und sonstigen Bodennutzungsmusters), soll aufbauend auf einer systematischen Erhebung und Analyse der Aufgaben und Ziele der Plandarstellungen sowie der formalen und informellen Bindungswirkungen (der Darstellungen bzw. durch die Beteiligungsrunden erzielte) im Sinne einer deskriptiven Beschreibung der Wirkungsverläufe eine methodisch adäquate aber auch praxistaugliche Untersuchungsmethode erarbeitet werden.

Dabei ist der FNP als Planungsprogramm und fachliches Konzept der (beabsichtigten) städtebaulichen Entwicklung mit Bodennutzungsbezug der Gemeinde Gegenstand der Kontrolle. Da die Flächennutzungsplanung keine unmittelbaren Wirkungen, wie z.B. eine Bautätigkeit, auslöst, sondern ein Konzept ist, das darstellt, wo etwas gebaut werden kann, falls gebaut wird und wie die Infrastrukturen dann geführt werden, kann die Kernfrage dabei nicht lauten: wurden die prognostizierten Entwicklungen erzielt? Im Fall der Flächennutzungsplanung muss sie vielmehr lauten: ist die Steuerung der Bodennutzung (Bautätigkeiten) auf die konzeptionell gewünschten, dargestellten Flächen erfolgt (Zielerreichungskontrolle)?

Neben den Darstellungen im FNP kann der Planungsprozess mit den Beteiligungsrunden und dem immanenten Abwägungsvorgang als „Steuerungsmittel“ gesehen werden, indem erstens die politisch formulierten Zielsetzungen der künftigen gemeindlichen Bodennutzung kommuniziert und zur Diskussion gestellt werden und zweitens öffentliche und private Belange gerecht abgewogen werden (was nur geschehen kann, wenn diese detailliert bekannt sind) und eine entsprechende Begründung erfolgt.

Ergänzend wird eine systematische Erhebung der Effizienzfaktoren Dauer des Planverfahrens und Kosten des Planverfahrens erarbeitet, um einerseits diese in Beziehung setzen zu können zu der erzielten Steuerungswirkung und so Daten für das Verhältnis von Aufwand zu Nutzen (Ziel-Mittel-Stringenz) und um andererseits eine noch fehlende Kostenübersicht über die Flächennutzungsplanung zu erhalten.

Abbildung 1-2: Zielschema und Ebenen der Untersuchungen



\*1 in der Untersuchung beschränkt auf Kostenfaktoren auf der Zeitschiene des Planverfahrens.

\*2 in der Untersuchung begrenzt auf die Beteiligungsrunden. Die umfassende Darstellung und Analyse der Methoden (von Prognosemethoden über Bedarfsermittlungen zum Bodennutzungskonzept)

<sup>45</sup> Diese Darstellungen sind Ausdruck der konzeptionellen und politisch formulierten Zielsetzungen der Gemeinde hinsichtlich der künftigen ökonomischen, ökologischen, kulturellen und sozialen Entwicklung, soweit sie einen Bodennutzungsbezug haben.



würde den Rahmen der Untersuchung sprengen und in der Analyse der Flächennutzungspläne der ersten Generation (anhand derer die Steuerungswirkung heute nur gemessen werden kann, da die der zweiten Generation sich vielfach noch in der Aufstellung befinden bzw. gerade zur Genehmigung gekommen sind) den heutigen „Stand der Technik“ nicht widerspiegeln.

Teilziele der Arbeit sind somit konkret:

- Die Entwicklung einer Untersuchungsmethode zur Erfolgskontrolle:
  - der Steuerungswirkung der Plandarstellungen des FNP
  - der erzielten Wirkungen der Beteiligungsrunden im Rahmen des Planverfahrens zur Aufstellung des FNPs.<sup>46</sup>
- Die Entwicklung eines systematischen Erhebungsschemas als Bestandteil der Untersuchungsmethode zur Bestimmung der Dauer der Planverfahren und der einzelnen Verfahrensschritte sowie der Ermittlung der Kosten der Planverfahren.
- Die Erprobung der Untersuchungsmethode anhand von Fallstudien aus Rheinland-Pfalz.
- Die Einschätzung der Steuerungswirkung und Effizienz der Flächennutzungsplanung in den Fallstudiengemeinden in Rheinland-Pfalz.
- Die Ableitung von Empfehlungen zur Erhöhung der Steuerungswirkung und Effizienz der Flächennutzungsplanung.
- Die Modifizierung der Untersuchungsmethode auf der Basis des durchgeführten Praxistests (Fallstudien).

Forschungsleitende Fragestellungen der Untersuchung sind daraus abgeleitet die Folgenden:

Zur Steuerungswirkung:

- Worin liegt die Notwendigkeit bzw. der Bedarf an Flächennutzungsplanung begründet und welche Aufgaben hat sie zu erfüllen?
- Welche Ziele werden mit den einzelnen Plandarstellungen verbunden? Welche „Interventionslogik“<sup>47</sup> liegt der Flächennutzungsplanung zugrunde?
- Welche Akteure sind an der Flächennutzungsplanung beteiligt und welche Wirkungen erzielt er für die Akteure?
- Wie können die Steuerungswirkung der Darstellungen und der Beteiligungsrunden in einer praxistauglichen pragmatischen Art und Weise erhoben und bewertet werden? Welche Benchmarks<sup>48</sup> sind zu setzen?

<sup>46</sup> Die Beteiligung der TöB dient ebenso wie die Beteiligung der Bürger in erster Linie der Informationsgewinnung im Sinne der Vervollständigung des Abwägungsmaterials und damit der Qualifizierung des Verfahrens und Ergebnisses, eine darüber hinausgehende Funktion der Beteiligungsrunden kann jedoch darin gesehen werden eine stärkere Bindungswirkung der Beteiligten an den Plan zu erreichen.

<sup>47</sup> Der Begriff der Interventionslogik stammt aus der Evaluationsforschung und meint zusammenfassend den konzeptionellen Bezug von dem Bedarf eines Programms (als Beispiel für einen Evaluationsgegenstand), den dafür eingesetzten personellen und finanziellen Ressourcen zu den Programm-Outputs sowie den erzielten Wirkungen und Ergebnissen. Das bedeutet es wird ausgehend von einer bestimmten Situation ein Bedarf gesehen, Einfluss über z.B. ein Programm auszuüben. Die Durchführung dieses Programms bindet personelle und finanzielle Ressourcen und führt zu einem bestimmten Ergebnis. Übertragen auf die Flächennutzungsplanung bedeutet dies, dass einerseits im Rahmen einer Beschreibung der Interventionslogik zu klären ist, wann die Notwendigkeit zur Erarbeitung und Aufstellung eines Flächennutzungsplans gegeben ist und wodurch bzw. wie er auf die (beabsichtigte) städtebauliche Entwicklung Einfluss nimmt.

<sup>48</sup> Als Benchmark bezeichnet man einen Wert den man als Maßstab für Leistungsvergleiche benutzt.

- Welche Empfehlungen lassen sich aus der Evaluation der Steuerungswirkung der Darstellungen und der Beteiligungsrunden zu deren Erhöhung formulieren?

Zur Effizienz:

- Wie lange dauert ein Planungsprozess von den ersten Arbeiten bis zur Genehmigung? Wie lange dauern die einzelnen Arbeits- und Verfahrensschritte? Welche zeitverzögernden Faktoren lassen sich ausmachen?
- Wie viel kostet ein FNP? Wie viele Personen sind in welchem Umfang in den einzelnen Verfahrensschritten mit der Flächennutzungsplanung beschäftigt? bzw. Welchen Honoraransatz können externe Büros für die Flächennutzungsplanung wählen und welche Kosten kommen zusätzlich auf die öffentliche Hand zu? Welche kostentreibenden Faktoren lassen sich ausmachen?
- Wie kann die Effizienz hinsichtlich Dauer und Kosten der Planverfahren der Flächennutzungsplanung bewertet werden? Welche Benchmarks lassen sich heranziehen?
- Welche Möglichkeiten zur Erhöhung der Effizienz lassen sich ableiten?

### 1.3 Vorgehen und Aufbau der Untersuchung

In Kapitel I wird die Diskussion um und die Kritik sowohl Externer als auch intern an der Raumplanung bezüglich des ausdifferenzierten Planungssystems, der Steuerungswirkung sowie der Effizienz der Planungsprozesse knapp dargestellt.

Anhand dieser „Bestandaufnahme“ einerseits der Kritik und der Probleme sowie andererseits der bisher erarbeiteten Lösungsansätze findet die Zielformulierung für diese Arbeit auch anhand von forschungsleitenden Fragestellungen statt.

Nach einer Darlegung der Methode der Evaluation (Begriff, Entwicklung der Evaluation, Kernidee, Evaluationsarten und Abgrenzung zu anderen Begriffen und Methoden) erfolgt eine Einschätzung, ob die Evaluation eine geeignete Untersuchungsmethode für die Zielerreichung dieser Arbeit ist und welche Grundprinzipien ihr zugrunde gelegt werden müssen. In Kapitel II erfolgt dann in einem ersten Untersuchungsschritt eine systematische Beschreibung der Interventionslogik der Flächennutzungsplanung, die umfasst:

- eine Beschreibung der Aufgaben und der Bedeutung der Flächennutzungsplanung für die Gemeinde,
- eine Kennzeichnung der Adressaten, an die sie sich wendet,
- eine Analyse der Planinhalte hinsichtlich ihrer Wirkungen,
- eine Analyse des Planungsprozesses hinsichtlich der Arbeits- und Verfahrensschritte sowie ihrer Wirkungen

In Kapitel III werden im zweiten Untersuchungsschritt Evaluationsmethoden konzipiert, die die Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellungen gewährleisten. Ausgehend von der Kernidee der Evaluation wird eine analytische Vorgehensweise erarbeitet, die in einer Leistungsbeschreibung der Evaluation mündet. Aus der Leistungsbeschreibung werden spezifische Evaluationsfragen abgeleitet. Anhand dieser werden Erfolgsindikatoren (Benchmarks) definiert, die zur Bewertung herangezogen werden können.

Untersuchungsbasis ist beispielhaft die FNP in RLP. Dabei soll keine flächendeckende Untersuchung der FNP in RLP durchgeführt werden<sup>49</sup>, sondern eine qualitative Fallstudienuntersuchung<sup>50</sup>, die es erlaubt, die Wirkungsverläufe und –zusammenhänge nachzuzeichnen. Durch empirische Beschreibungen des Ablaufs von Wirkungsketten und der Analyse wesentlicher Handlungselemente können die dynamischen, offenen Entwicklungsprozesse der Flächennutzungsplanung besser erhoben werden als in einer breit angelegten empirischen Erhebung etwa mittels Fragebogen. Die Fallbeispiele werden dabei so gewählt, dass die in den Fallstudien erhobenen Ergebnisse hinsichtlich der Steuerungswirkung und Effizienz auf andere Kommunen mit ähnlichen Ausprägungen und ihre Flächennutzungsplanung übertragbar sind. Dies wird sicherlich nur in einem gewissen Maße möglich sein, aber durch die Erarbeitung der Evaluationsmethode werden künftige Untersuchungen oder auch interne Evaluationen der gemeindlichen Flächennutzungsplanung über Rheinland-Pfalz hinaus erleichtert.

In Kapitel IV werden die untersuchten Fallbeispiele kurz charakterisiert und die spezifischen Evaluationsergebnisse in Evaluationsberichten zusammengefasst.

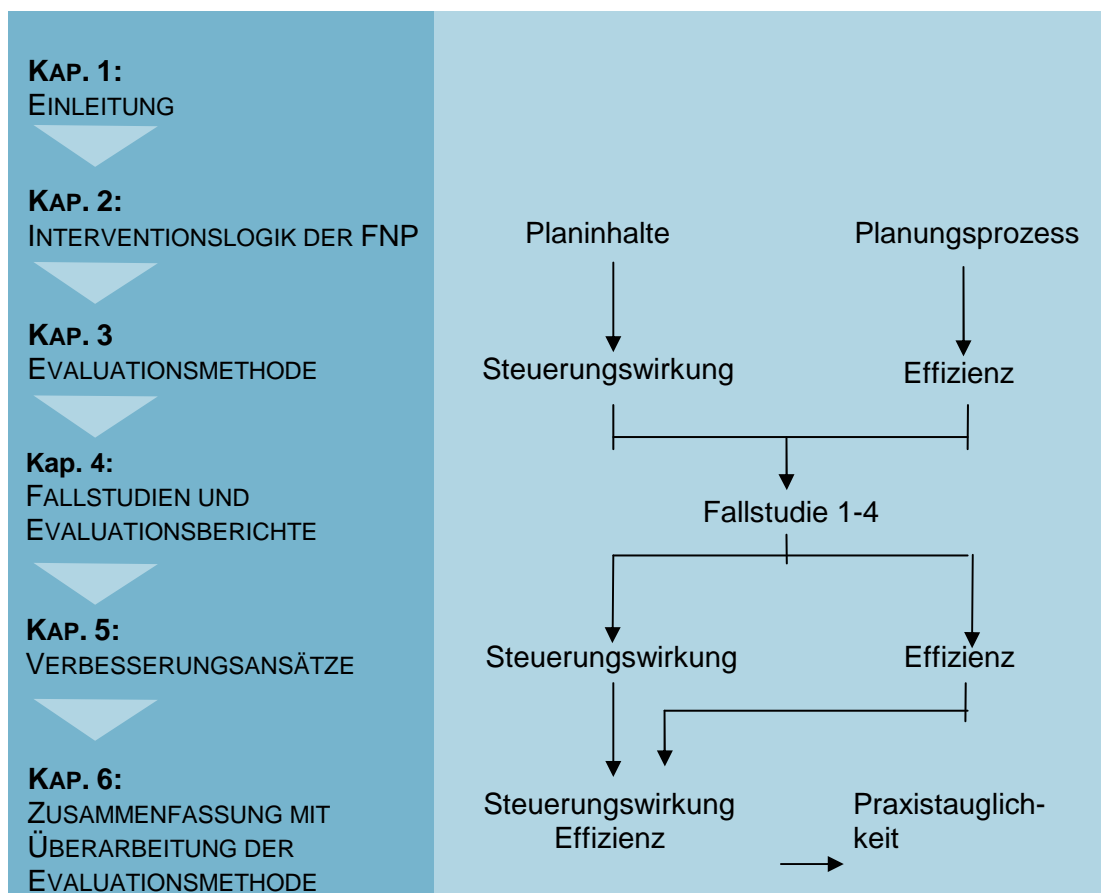
Aus den Evaluationsberichten abgeleitet werden in Kapitel V Möglichkeiten zur Verbesserung der Steuerungswirkung sowie der Effizienz der Flächennutzungsplanung formuliert. In Kapitel VI findet eine kritische Prüfung der verwendeten Evaluationsmethode statt mit dem Zweck einer Weiterentwicklung dieser vor dem Hintergrund der gesammelten Erfahrungen in den Fallstudien.

---

<sup>49</sup> Eine solche wäre interessant mit der Zielrichtung herauszufinden, welchen Stellenwert die Flächennutzungsplanung in Rheinland-Pfalz hat und ob sich die in der DIFU-Studie von Bunzel/Meyer erhobenen Merkmale hinsichtlich Anzahl an Änderungsverfahren während der Geltungsdauer, Dauer der Planverfahren etc. in der Differenzierung verschiedener Raumkategorien bestätigen würden.

<sup>50</sup> Fallstudien dienen der Darstellung von methodisch ermittelten Sachverhalten (Ereignissen, Zuständen, Abläufen, Personen, Dingen), die zunächst in ihrer unreduzierbaren Besonderheit beschrieben werden, damit dann ihre allgemeine Bedeutung kenntlich werden kann.

Abbildung 1-3: Vorgehen und Aufbau der Untersuchung



## 1.4 Evaluation – Forschungsmethode im Überblick

Dieses Kapitel soll kurz die Besonderheiten der Evaluation als empirische Forschungsmethode zur Bewertung des jeweiligen Evaluationsobjektes aufzeigen. Ausgehend von einer Begriffsbestimmung werden ein kurzer historischer Abriss der Evaluationsforschung und die Kernidee der Evaluation dargestellt. Anhand eines idealtypischen Ablaufs einer Evaluation wird dann die Leistungsfähigkeit dieses methodischen Ansatzes für diese Untersuchung erläutert. Das Kapitel abschließend werden die verschiedenen Evaluationsarten unterschieden sowie eine Abgrenzung des Begriffs der Evaluation zu verwandten Begriffen vorgenommen.

### 1.4.1 Der Begriff der Evaluation

Die Begriffe Evaluation und Evaluierung sind im deutschen Sprachgebrauch gleichbedeutend. Während in den 70er und 80er Jahren der Begriff Evaluierung vorgezogen und somit häufiger benutzt wurde, ist mit einer zunehmenden Verwendung von Anglizismen in der deutschen Sprache der Begriff Evaluation heute gebräuchlicher.

Im allgemeinen Sprachgebrauch werden Evaluation und Evaluierung bezüglich ihrer Herkunft dem französischen<sup>51</sup> und englischen<sup>52</sup> Sprachraum zugeordnet und „übersetzt“ mit Bewertung, Beurteilung, Bestimmung des Wertes, Auswertung. Irgendet-

<sup>51</sup> Evaluation [frz., zu frz. évaluer = abschätzen, berechnen], Auswertung, Beurteilung, z.B. von Lehrplänen, Unterrichtsprogrammen; aus: Meyers Großes Universallexikon, Band 4, Mannheim [u.a.], 1981, S. 540.

<sup>52</sup> evaluation Abschätzung, Taxierung, Wertberechnung, -bestimmung, Bewertung; aus Schöffler/Weis: Pons Globalwörterbuch englisch – deutsch, Stuttgart, 1978, Seite 335.

was wird von irgend jemand in irgend einer Weise nach irgend welchen Kriterien bewertet.<sup>53</sup>

Evaluationen sind seit einigen Jahren in vielen Politik- und Wissenschaftsbereichen – so z.B. in der angewandten Sozialforschung, Pädagogik, Psychologie sowie in den Wirtschaftswissenschaften, in der Entwicklungspolitik, im Städtebau, bei Verkehrsanalysen oder auch in der Informatik - gängig. Das hat zur Folge, dass eine Vielzahl an unterschiedlichen Gegenständen der Evaluation mit völlig unterschiedlichen Fragestellungen, Methoden und Verfahren existieren und so auch der Begriff der Evaluation auf unterschiedlichste Art und Weise definiert wird.

Entsprechend den unterschiedlichen Anwendungsfeldern gibt es unterschiedliche Definitionen oder Bedeutungsvarianten von Evaluation, die jeweils disziplinär und in Abhängigkeiten des jeweiligen Zweckes der Evaluation geprägt sind.

An dieser Stelle sollen nur wenige exemplarisch genannt werden:

Definitionen aus der Politik:

Evaluation ist

- eine „Untersuchung, ob die im Rahmen eines Programms bereitgestellten rechtlichen, administrativen und finanziellen Mittel erlauben, die angestrebten Wirkungen und Ziele zu erreichen.“<sup>54</sup>
- „die Beurteilung öffentlicher Maßnahmen anhand ihrer Ergebnisse, Auswirkungen und Bedürfnisse, die sie erfüllen sollen.“<sup>55</sup> bzw. „die Analyse und Bewertung der Wirksamkeit von Interventionen“.<sup>56</sup>

Oder umfassender: „Als Evaluierung (im öffentlichen Sektor) werden verbreitet Analysen verstanden, die darauf gerichtet sind, die Wirkungen politischen und administrativen Handelns, insbesondere von politischen Interventionen, Programmen, Projekten oder Maßnahmen zu erfassen und zu ermitteln, ob die beobachtbaren Veränderungen – intendierte wie nicht-intendierte Wirkungen – auf das politische Programm, Projekt usw. (oder aber auf andere Faktoren) kausal zurückzuführen seien.“<sup>57</sup>

Definition aus der Psychologie:

„Evaluation meint die systematische Untersuchung eines Gegenstandes, die erfahrungsbasierte, empirische Informationen über die Güte oder die Nützlichkeit des Evaluationsgegenstandes bereitstellt.“<sup>58</sup> Hier steht in der Regel die Begleitforschung im Mittelpunkt der Evaluationen.

---

<sup>53</sup> vgl. Kromrey, Helmut (2001): Evaluation – ein vielschichtiges Konzept; Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis; in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis (SUB), 24. Jhg., Heft 2.

<sup>54</sup> Conseil scientifique de l'évaluation (1996) : Petit guide de l'évaluation des politiques publiques, Paris.

<sup>55</sup> Europäische Kommission (1993). Project cycle management: Integrated approach and logical framework. Generaldirektion Entwicklung, Brüssel.

<sup>56</sup> Hellstern, Gerd-Michael, Wollstein, Hellmut (1984): Evaluierung und Evaluierungsforschung – ein Entwicklungsbericht, in: Hellstern, Gerd-Michael, Wollstein, Hellmut (Hrsg.): Handbuch zur Evaluierungsforschung, Band 1, Opladen, Seite 19.

<sup>57</sup> Wollmann Hellmut (2002b): Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und –modernisierung – zwischen Analysepotenzial und –defizit; in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): Evaluierungsforschung, Opladen, Seite 1

<sup>58</sup> Antoni, Conny; Scheffler, Dirk (2002): Formative Evaluation interdisziplinärer Forschungscooperation; in: Müller, Paul; Rumpf, Stefan; Monheim, Heiner: Umwelt und Region – aus der Werkstatt des Sonderforschungsbereichs 522, Trier, Seite 1

Definitionen aus dem Medienbereich:

„Evaluierung“ heißt Wertbestimmung. In der Pädagogik meint dieser Begriff die Beurteilung von Unterrichtsprogrammen; im Bereich der Medien findet er Anwendung im Hinblick auf die Bewertung der Faktoren, die für den Einsatz von Werbung wichtig sind: Zielgruppen, Medien, die Werbung verbreiten, usw.“<sup>59</sup> (Erprobung von Kampagnen).

Definition aus der Raumplanung:

Die Evaluierung setzt sich zusammen aus einer (weitgehend objektiven) wissenschaftlichen Analyse der räumlichen Wirkungen von Planungen, Programmen, Projekten und Maßnahmen. Diese wird im Regelfall ergänzt durch die Ermittlung der Ursachen, die zu dem bestimmten Ergebnis geführt haben (Wirkungsanalyse) oder führen werden (Wirkungsprognose).<sup>60</sup>

Die Deutsche Gesellschaft für Evaluation definiert Evaluation fachübergreifend folgendermaßen:

„Evaluation ist die systematische Untersuchung des Nutzens oder Wertes eines Gegenstandes. Solche Evaluationsgegenstände können z.B. Programme, Projekte, Produkte, Maßnahmen, Leistungen, Organisation, Politik, Technologie oder Forschung sein. Die erzielten Ergebnisse, Schlussfolgerungen oder Empfehlungen müssen nachvollziehbar auf empirisch gewonnenen qualitativen und/oder quantitativen Daten beruhen.“<sup>61</sup>

Dieser Aufstellungen ließen sich noch unzählige Definitionen anfügen.

Im Rahmen dieser Arbeit wird unter Evaluation eine Methode der empirischen Forschung zur Bewertung von Interventionen und Maßnahmen verstanden. Evaluation beinhaltet demnach für diese Arbeit die systematische Anwendung empirischer Forschungsmethoden zur Bewertung der Evaluationsgegenstände:

- Steuerungswirkung der Darstellungen der Flächennutzungsplanung in Rheinland-Pfalz und deren Beteiligungsrunden im Rahmen der Planverfahren sowie der
- Effizienzfaktoren Dauer und Kosten des Planverfahrens.

#### **1.4.2 Die Entwicklung der Evaluation**

Evaluation als Analyse und Bewertungsinstrument der Wirksamkeit von Interventionen ist keine neue, moderne Erscheinung in Praxis und Wissenschaft.

In diesem Kapitel sollen die wesentlichen Meilensteine in der Geschichte der Evaluation im Verlauf mit besonderem Schwerpunkt auf der Entwicklung in der Raumordnung/Raumplanung zusammenfassend dargestellt werden.

Frühe Diskussionen über die Wirkungsweise und Wirksamkeit des Staates sowie bildungspolitische Auseinandersetzungen<sup>62</sup> über notwendige Reformen sind erste Evaluationsansätze. Um die Wirksamkeit staatlicher Politik zu beurteilen, ist es erforderlich eine Strategie zur Bewertung staatlicher Aufgaben zu entwickeln, da

<sup>59</sup> Aus: Döhn, Lothar; Klöckner, Klaus (1979): Medien-Lexikon, Baden-Baden: Signal-Verlag, S. 48

<sup>60</sup> vgl. ARL (Hrsg.) (1984): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 154, Hannover, Seite 31.

<sup>61</sup> Deutsche Gesellschaft für Evaluation (Hrsg.) (2002): Standards für Evaluation, Köln, Seite 13.

<sup>62</sup> vgl. Hellstern, Gerd-Michael, Wollstein, Hellmut (1984): a. a. O., die auf das frühe Werk von Humboldt (1872): „Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen“ hinweisen.

selbstregulative Mechanismen weitgehend fehlen. Die empirische Entwicklung und Ausdifferenzierung der Evaluation wurde mit Anwendungsfeldern vor allem in der Politik und dort besonders in der Arbeitsmarktpolitik sowie in der Bildungspolitik in den 20er und 30er Jahren in den USA systematisch betrieben und von einer sich bildenden systematischen, methodologisch orientierten Evaluationsforschung begleitet<sup>63</sup>.

In den 50er Jahren verlagerte sich die thematische Ausrichtung von Evaluationen mit der Neuordnung der Kolonialgebiete auf Entwicklungshilfeprojekte. „Es war die UNESCO, die Ende der 50er Jahre das erste Handbuch zur Evaluationsforschung herausgab.“<sup>64</sup> Der „moderne“ Einsatz von Evaluationen staatlicher Aufgaben und Programme beginnt in den 60er Jahren mit einem enormen Anstieg von Reformprogrammen, deren Effektivität zwecks Rechtfertigung und Legitimation bewiesen werden wollte.

In der zweiten Hälfte der 70er Jahre änderte sich das strategische Interesse an Evaluationen vor dem Hintergrund des verlangsamten wirtschaftlichen Wachstums und unerwarteter staatlicher Finanzengpässe, in Deutschland von der Bundes- bis hin zur kommunalen Ebene. Gefragt waren möglichst rationale Entscheidungshilfen für die Ausrichtung von Subventionen. „Öffentlichkeit und Parlament versprachen sich eine verbesserte Kontrolle staatlicher Maßnahmen, die Berücksichtigung von Neben- und Folgewirkungen; der Verwaltung eröffnete Evaluation Eingriffschancen, um eine verbesserte Zielgenauigkeit der Programme, verbesserte Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen und Senkung der Kosten zu erreichen(...)“<sup>65</sup>

In Deutschland ist das Thema Evaluation seit den 70er Jahren relativ unstetig, aber in zunehmendem Maße auf der Tagesordnung von Politik und Wissenschaft.

Es lassen sich fünf sich gegenseitig beeinflussende und überlappende Phasen der Entwicklung der Evaluation und Evaluationsforschung<sup>66</sup> unterscheiden:<sup>67</sup>

- In dem Maße wie innovative Politikansätze verfolgt wurden, zielte ein Verfahren systematischer Erkenntnisgewinnung durch Evaluation und Test neuer Organisationsformen und Handlungsmuster auf einen Prozess kumulativen Lernens. Der Anfang der 70er Jahre bestehende Reformkonsens aller politischen Parteien führte zu einem Boom an Modellversuchen und Experimentierklauseln, einer breiten Bereitschaft zum Sozialexperiment und zur „testenden Politik“. Beispiele solcher „Sozialexperimente“ und ihrer wissenschaftlichen Evaluation in der Bundesrepublik sind vor allem in der Bildungspolitik (Schulmodelle, Gesamtschulen) und der Verkehrspolitik (Tempo 130) zu finden.
- Mit zunehmenden Reformkonzepten, die eine höhere Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems durch verbesserte Planungs- und Managementsysteme verfolgten, wurden neben der hohen Bewertung von Informationsbeschaffung und -verarbeitung auch evaluative Rückmel-

<sup>63</sup> Hellstern, Gerd-Michael, Wollstein, Hellmut (1984): a. a. O., Seite 17 ff.

<sup>64</sup> Hellstern, Gerd-Michael, Wollstein, Hellmut (1984): a. a. O., Seite 22.

<sup>65</sup> Hellstern, Gerd-Michael, Wollstein, Hellmut (1984): a. a. O., Seite 23.

<sup>66</sup> „Als Evaluierungsforschung können Evaluierungsverfahren verstanden werden, die sich zur Aufhellung der relevanten Ziel-Mittel und Wirkungs-Ursachenzusammenhänge sozialwissenschaftlicher Methoden bedienen.“ (Wollmann, Hellmut (2002b): a. a. O., Seite 3.

<sup>67</sup> Vgl. Hellstern, Gerd-Michael; Wollmann, Hellmut (1984b): Entwicklung, Aufgaben und Methoden von Evaluierung und Evaluierungsforschung, in: ARL (Hrsg.): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumplanung, Hannover, 13 ff. Ergänzt durch Wollmann, Hellmut (im Erscheinen): Verwaltungspolitik und Evaluierung. Ansätze, Phasen und Beispiele im Ausland und in Deutschland, in: Zeitschrift für Evaluierung, Jhg.1, Heft 1.

deschleifen im Managementzyklus gefordert. Als Träger der Zielsetzung, den Regierungs- und Verwaltungsapparat auf allen Ebenen des politischen Systems zu „modernisieren“, erwies sich die auf der Bundesebene eingesetzte „Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform“. „Verliefen diese Reformvorhaben im weiteren Gang der Dinge inhaltlich weitgehend im Sande (...), schlug dieser „Modernisierungsdruck“ auf der kommunalen Ebene immerhin in einer von den Ländern mit harter Hand durchgeführten kommunalen Gebietsreform mit dem Ziel einer Stärkung der „Verwaltungskraft“ der kommunalen Gebietskörperschaften durch.“<sup>68</sup> Der mit diesen Entwicklungen einhergehende „Bedarf“ an Informationen fand im Aufbau von umfangreichen Informationssystemen - für den Bereich der Raumplanung am Aufbau der „laufenden Raumbewachung durch die Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR) – der „Indikatorenbewegung“ mit dem Versuch mithilfe von EDV-gestützte Datensystemen wirkungsvolle Politikbeobachtung und Prognosekapazitäten zu kreieren, seinen Ausdruck.

- Mit der Energiekrise und der Stagnation des Wirtschaftswachstums, die die staatlichen Mittellängspässe verschärften, wurde Evaluation vor allem unter Kosten und Effizienzaspekten betrachtet. Evaluation wurde als ein Instrument propagiert, mit dem (auf der Grundlage der gewonnenen und systematisch erhobenen Informationen über Wirkungen) Entscheidungen über Prioritäten, Umverteilungen und Kürzungen öffentlicher Ausgaben und Aufgaben fundiert getroffen werden können. Im Vordergrund standen Untersuchungen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge im Rahmen der „Aufgabenkritik“, die die finanzgebeutelten Kommunen zu Taten veranlasst sahen.
- Nahtlos bzw. zeitgleich setzte die „Sozialstaatsschelke“ des für die Erbringung sozialstaatlicher Leistungen verantwortlichen Verwaltungsapparats ein. Abhilfe wurde durch Entfeinerung, Entbürokratisierung und Entstaatlichung in Aussicht gestellt. Damit ging ein zunehmender Bedarf an wirkungsanalytischen und rechtstatsächlichen Untersuchungen einher, die Bilanzen über Vor- und Nachteile der normativen und administrativen Regelungen sowie deren Nutzen-Kosten-Bilanz aufzeigten.
- Der Bundestag erkannte Ende der 70er Anfang der 80er Jahre den Nutzen der empirischen Erfassung von Wirksamkeit und Wirkungen politisch-administrativer Programme und Maßnahmen für seine Initiativ- und Kontrollfunktion gegenüber Regierung und Verwaltung. Dies schlug sich in den Anforderungen von „Maßnahmenberichten“ oder Politikbereichsberichten nieder. „Eine nähere Analyse dieser teils gesetzlich vorgeschriebenen, teils ad hoc angeforderten Regierungsberichte zeigt, dass sie immer stärker den Charakter empirisch fundierter, teils über eigens vergebene Ressortforschungsaufträge oder eigens einberufene Sachverständigenkommissionen, recherchierter „Auswirkungsberichte“ erlangen.“<sup>69</sup>

Nach diesen Phasen der Evaluation (und Evaluationsforschung) „substanzieller“ Politiken und politischer Programme, die stark zu kämpfen hatten mit der Formulierung brauchbarer Indikatoren und deren Erhebung, um mit Hilfe sozialwissenschaftlicher Methoden zur Gewinnung valider („kausaler“) Aussagen zu gelangen<sup>70</sup>, setzte im Laufe der 80er Jahre eine gewisse Ernüchterung ein. Mit der verwaltungspolitischen

<sup>68</sup> Hellstern, Gerd-Michael; Wollmann, Hellmut (1984b): a. a. O., Seite 14.

<sup>69</sup> Hellstern, Gerd-Michael; Wollmann, Hellmut (1984b): a. a. O., Seite 16.

<sup>70</sup> Dieses Phänomen erinnert stark an die zeitgleich geführte und schwierig verlaufene Indikatorendiskussion in den Umwelt- und Raumwissenschaften.



Veränderungswelle, die die deutsche Verwaltungswelt (international gesehen mit rund zehn Jahren Verspätung) seit den frühen 90er Jahren mit dem Schlagwort „Neues Steuerungsmodell“ erfasst hat, hat mit dem diesem Modell zugrunde liegenden Managementzyklus (Zielsetzung, Planung, Implementation, Erfolgskontrolle) die Evaluation wieder eine zentrale Rolle bekommen. Die Evaluation erfolgt dabei indes- sen weitgehend in verwaltungsinternen Verfahren und Formen.

Im Jahr 1997 hat sich die Deutsche Gesellschaft für Evaluation e.V. (DeDEval) ge- gründet, mit den Zielen: Unterstützung und Verbesserung von Theorie, Praxis, Me- thoden, Verständnis und Nutzbarmachung von Evaluation und ihres Beitrags zur öf- fentlichen Meinungsbildung, Einführung, Aktualisierung und Unterstützung eines kontinuierlichen Entwicklungsprozesses von Evaluationspraxis und –standards, Stei- gerung der Akzeptanz für Evaluationen durch die Formulierung angemessener Prin- zipien bei der Vorgehensweise, Unterstützung des Austauschs zwischen Mitgliedern mit ähnlichen Evaluationsinteressen und zwischen verschiedenen Evaluationstraditi- onen und –disziplinen, Förderung von Forschung über Evaluation, Verbesserung der Aus- und Weiterbildung im Bereich der Evaluation sowie Förderung des internationa- len Austauschs mit anderen Evaluationsvereinigungen.<sup>71</sup> Innerhalb der DeGEval hat sich auch ein Arbeitskreis Stadt- und Regionalentwicklung gegründet.<sup>72</sup> Dieser Ar- beitskreis führte im April 2004 seine vierte Frühjahrstagung durch, mit dem Ziel die wissenschaftlichen Anforderungen an Evaluationen mit deren praktischen Umset- zungsmöglichkeiten zu vergleichen. Eine Quintessenz, die die Veranstalter der Ta- gung am Ende zogen war die, „dass ein Einsatz von Evaluationen auf breiter Front und in vielen Planungs- und Entwicklungsfeldern erfolgt“<sup>73</sup> und erste Erfolge von Evaluationsaktivitäten in der Stadt- und Regionalentwicklung deutlich werden.<sup>74</sup>

Bezogen auf die Anwendungsfelder lässt sich auch in Deutschland die Bildungspoli- tik als ein Vorreiter für Evaluationen nennen. Evaluationen und Evaluationsforschung in den Bereichen Bildung, Ausbildung und Fortbildung entwickelten sich im Rahmen von Begleitforschungen methodisch sehr schnell, so dass rasch der internationale „Stand der Technik“ erreicht wurde, allerdings blieb die Methodendiskussion lange auffällig disziplinär geführt.

---

<sup>71</sup> Mit den Arbeitsgebieten und –kreisen: Aus- und Weiterbildung in Evaluation, Evaluation in Hoch- schulen, in Schulen, im Umweltbereich. In der beruflichen und betrieblichen Bildung, Evaluation von Entwicklungspolitik, von Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik, von Strukturpolitik, im Gesundheitswesen (i. G.), Medienevaluation, Soziale Dienstleistungen, Stadt- und Regionalentwick- lung(i. G.) sowie Verwaltung und Evaluation.

<sup>72</sup> Mit dem folgendermaßen formulierten Programm: „In der Stadt- und Regionalentwicklung findet seit Jahren eine Transformation von formellen zu informellen Instrumenten statt. Gleichzeitig wird die Durchführung von Programmen und Projekten an Akteursnetzwerke vor Ort dezentralisiert. Sowohl der experimentelle Charakter vieler neuer Schritte in der Raumentwicklung als auch die angespro- chene Dezentralisierung der Planung, Mittelverwendung und Umsetzung erfordert eine effiziente Evaluation. Angesichts der gegebenen Gemengelage der unterschiedlichen Akteure und Stakehol- der in der Stadt- und Regionalentwicklung werfen Evaluationen erhebliche theoretische, methodi- sche und praktische Probleme auf. Zu ihrer Lösung beizutragen, ist Programm des Arbeitskreises.“ Vgl. Internetseite der Deutschen Gesellschaft für Evaluation e.V., [http://www.degeval.de/ak\\_stadt/index.htm](http://www.degeval.de/ak_stadt/index.htm), Zugriff am 13.02.2003.

<sup>73</sup> Die Veröffentlichung der Tagungsbeiträge soll in einer institutseigenen Schriftenreihe des Instituts für Geographie an der Universität Potsdam (Prof. Dr. Manfred Rolfes) erfolgen. Vorerst siehe: [http://www.degeval.de/ak\\_stadt/Kurzbericht%20Tagung%20April%20041.pdf](http://www.degeval.de/ak_stadt/Kurzbericht%20Tagung%20April%20041.pdf), Zugriff am 25.10.2004.

<sup>74</sup> Auf der Tagung wurden Evaluationsansätze für das Programm „Die soziale Stadt“, für Quartiers- management, für die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen, für Beitritts Hilfen für die EU- Beitrittsländer sowie für regionale Entwicklungskonzepte vorgestellt.

Im Laufe der 70er Jahre wurden immer mehr Politikfelder zum Gegenstand von Evaluationen, von denen hier nur beispielhaft genannt werden sollen:<sup>75</sup>

- Die Verkehrspolitik, wobei die Bundesanstalt für das Straßenwesen eine maßgebliche Rolle spielte.
- Die Arbeitsmarktpolitik, wobei sich das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) um methodisch-konzeptionelle Ansätze verdient gemacht hat.
- Die Umweltpolitik, in dessen Bereich das Umweltbundesamt die Entwicklungen vorantrieb.
- Die Raumordnungspolitik, wobei das damalige Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) (sowie die ihm zugeordnete BfLR) über seine Ressortforschung zu einer empirischen Erforschung der Raumwirksamkeit von Förderprogrammen, Fachpolitiken und der Handhabung und Wirkungsweise verschiedener räumlich relevanter Maßnahmen und Instrumente beigetragen hat.

Vor allem die Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der Regionalen Wirtschaftsförderung (GRW) war Ausgangspunkt Fragen der (teil-)räumlichen Auswirkungen von Förderpolitik zu bearbeiten, da bereits im ersten Rahmenplan (1972-1975) beschlossen wurde, eine Erfolgskontrolle in den Fördergebieten durchzuführen.<sup>76</sup>

Intension des BMBau bei der Einführung von Evaluationsansätzen war es, die Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms (BRÖP) durch eine empirische Informationsgewinnung auf eine sichere Basis zu stellen. Im Zusammenhang mit der Fortschreibung des Bundesraumordnungsprogramms und zur Vorbereitung bzw. Fundierung der Raumordnungsberichte, die die Bundesregierung damals im Abstand von 4 Jahren zu erstatten hatte, baute die BfLR ein Informationssystem zur „Laufenden Raumbbeobachtung“ auf.

Im weiteren Verlauf wurde zunehmend die Anwendung und Ausschöpfung der Instrumente der Raumordnung sowie von Förderprogrammen und deren Raumwirksamkeit problematisiert, was zu einer stärkeren Betonung der Forschungsnotwendigkeit im Hinblick auf Wirkungsanalysen führte. Eine Analyse der ersten Phase der Ressortforschungsprojekte des BMBau zeigt, dass zunächst eine Vollzugskontrolle des BRÖP, das sich fast ausschließlich auf raumwirksame Maßnahmen im Verkehrsbereich zusammensetzte, im Vordergrund stand.<sup>77</sup> In der zweiten Phase wurde der Fokus auf die Förderpolitiken mit Raumwirksamkeit gesetzt, so auf die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Hochschulbauförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau der Hochschulen“ etc.

Anfang der 80er Jahre richtete sich das Interesse im „Mittelfristigen Forschungsprogramm Raumentwicklung und Siedlungsentwicklung (MFPRS)“ des BMBau stärker auf Analysen umweltpolitischer Maßnahmen und deren Raumrelevanz. Diese Raumwirksamkeitsanalysen waren darauf angelegt, spezifische räumliche und soziale Effekte zu erfassen, ohne allerdings eine detaillierte Analyse der relevanten Regelungen, Instrumente, Verfahren und ihrer Anwendung im konkreten Handlungsfeld zu leisten. Damit fand auch keine kausale Zuordnung und Interpretation der Wirkungen

---

<sup>75</sup> Allerdings konstatieren Hellstern und Wollmann, dass für alle Untersuchungsfelder gilt, dass die methodische und konzeptionelle Diskussion jeweils auffällig sektoral blieb und auch Ergebnisse der Politikfelder untereinander nicht ausgetauscht und genutzt wurden.

<sup>76</sup> Vgl. hierzu Bölting, H. M.; Spiekermann, B. (1984): Erfolgskontrolle in der regionalen Wirtschaftspolitik, in: ARL (Hrsg.): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung, Hannover.

<sup>77</sup> Hellstern, Gerd-Michael; Wollmann, Hellmut (1984b): a. a. O., Seite 18.

im Verhältnis zur jeweiligen Interventionslogik statt. Die Erwartungen des BMBau gingen zu dieser Zeit in die Richtung Analysen zu Planungsprozessen und – verfahren zu erstellen, Koordinationsdefizite aufzuzeigen und Vorstellungen des Gesetzgebers mit der Planungspraxis zu konfrontieren, was sich in der Vielzahl der Forschungsprojekte im Bereich der Wirkungsanalysen zum Planungsrecht (oder Rechtstatsachenforschung) niedergeschlagen hat.

1977 hat die Akademie für Raumforschung und Landesplanung eine Studie<sup>78</sup> beauftragt, in deren Rahmen untersucht wurde, ob und in welcher Weise die räumliche Planung einer Evaluation im Sinne einer Erfolgskontrolle zugänglich ist und welche erkenntnistheoretischen und methodischen Probleme dabei zu lösen sind.

1978 hat die Akademie auf der Grundlage dieser Vorstudie Wissenschaftler und Planungspraktiker in einen Arbeitskreis „Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung“ berufen der folgende Aufgaben hatte<sup>79</sup>:

- die Überprüfung durchgeführter Versuche zur Erfolgskontrolle und die Bewertung dieser Ansätze im Hinblick auf Verallgemeinerungsfähigkeit,
- die Überprüfung von Evaluationsansätzen anderer Politikbereiche auf ihre Übertragbarkeit für die räumliche Planung,
- die Erarbeitung von Vorschlägen für die Planungspraxis zur Verbesserung des Planungsabschnitts „Plankontrolle“.

Der Arbeitskreis veröffentlichte 1984 seine Ergebnisse zu Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung.

Der Arbeitskreis stellte fest, dass Evaluationen bzw. Erfolgskontrollen in der Planungspraxis bis Stand 1980 wenig systematisch erfolgt waren. Die entwickelten Verfahren und Methoden erwiesen sich aufgrund von völlig unterschiedlichen Fragestellungen, Erkenntnisinteressen und politischen Problemlagen als wenig vergleichbar.<sup>80</sup> Der Arbeitskreis erarbeitete Ansätze der Wirkungskontrolle auf Basis einer klassischen Herangehensweise an Evaluationen.<sup>81</sup> „Eine Zuordnung von Wirkungen zu Maßnahmen (Wirkungsanalyse) erfordert einen Vergleich zwischen der tatsächlichen Entwicklung der Zielniveaus und einem Referenzverlauf, nämlich dem ex post geschätzten hypothetischen Verlauf der Zielniveaus ohne die zu beurteilende Maßnahme (Status-quo-Prognose). Diese Differenz (...) ist vermutlich die Wirkung der Maßnahme.“<sup>82</sup>

Das bedeutet neben der Planung müsste ein Referenzmodell als „Berechnungsgrundlage“ herangezogen werden, das die Entwicklung des beplanten Raumes ohne Planung beschreibt im Sinne von was hätte sich wo entwickelt, wäre keine Planung aufgestellt worden. Diese Herangehensweise ist für die Evaluation von Planwerken der Raumplanung nicht durchführbar, da zum einen sicher selten ein Vergleichsraum gefunden werden kann, in dem möglichst ähnliche Ausgangsbedingungen (politisch, räumlich, wirtschaftsstrukturell, soziodemographisch etc.) bestehen und kein ent-

---

<sup>78</sup> Damals beide tätig am Zentralinstitut für Sozialwissenschaftliche Forschung der FU Berlin.

<sup>79</sup> Hübler, K.-H. (1984): a. a. O., Seite 2.

<sup>80</sup> Vgl. ARL (Hrsg.) (1984): a. a. O., Seite 30.

<sup>81</sup> Vgl. Bortz, J.; Döring, N. (2002): Forschungsmethoden und Evaluation für Human und Sozialwissenschaftler, Heidelberg. Die Autoren halten dort auf Seite 116 fest, dass Evaluationen die Hypothese überprüfen, dass eine Maßnahme wirksam ist, bzw. die theoretisch erwartete Wirkung erzielt. Hierzu gehört auch der Nachweis, dass die registrierten Wirkungen ohne Einsatz der Maßnahme ausbleiben, da nur so sichergestellt werden kann, dass tatsächlich die Maßnahme das Ergebnis verursacht hat.

<sup>82</sup> ARL (Hrsg.) (1984): a. a. O., Seite 37.

sprechender Plan aufgestellt wurde. Zum anderen ist vorrangiges Ziel von Planwerken der Raumplanung nicht, bestimmte Entwicklungen auszulösen sondern vielmehr prognostizierte Entwicklungen räumlich zu kanalisieren, Angebote zu schaffen, wo was gebaut werden kann.

Nach der Veröffentlichung der Ergebnisse des Arbeitskreises „Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumplanung“ der ARL wurde das Thema Evaluation in der Raumplanung wenig weiterverfolgt. Vielleicht liegt dies auch an der Erkenntnis beteiligter Planungspraktiker: „Es kann kein Zweifel bestehen, dass Erfolgskontrollen und Wirkungsanalysen, also Evaluierungen im strengen Sinne, für (überfachlich und zusammenfassend angelegte) Raumordnungspläne derzeit nicht möglich sind.“<sup>83</sup> Diese Einschätzung wird dort begründet mit

- methodischen Schwierigkeiten, insbesondere bezüglich der Wirkungsverläufe und Zurechenbarkeiten der Effekte in komplexen Planstrukturen,
- den zahlreichen Einflussgrößen im Vorfeld von Entscheidungen, die sich Evaluationen weitgehend entziehen,
- dem hohen Abstraktionsgrad raumplanerischer Zielsetzungen,
- der „Nichtdurchführungskompetenz“ der Raumplanung sowie mit
- dem beschränkten Zeit- und Kostenbudget.

Im 1994 erschienen „Handwörterbuch der Raumordnung“<sup>84</sup> taucht das Stichwort Evaluation unter dem Begriff Erfolgskontrolle auf, mit dem Tenor, dass sich seit Mitte der 80er Jahre weder in der Wissenschaft noch in der Praxis eine Weiterentwicklung bzw. Implementierung ergeben hätte. Im Handbuch „Methoden und Instrumente räumlicher Planung“ der ARL von 1998 existiert ein Kapitel „Kontrolle und Evaluation“, das das Themenfeld einmal unter dem Gesichtspunkt der Theorie der Planungskontrolle<sup>85</sup> behandelt, mit dem Ergebnis, dass Kontrolle der Planung erforderlich ist, um qualitätssteigernd zu wirken und Fehlentwicklungen zu vermeiden sowie der Aussicht auf ein Planungscontrolling, das sich mit der Entwicklung zu einer verstärkt kooperativen Planung in die Prozesse integriert. Zum anderen wird das Themenfeld unter dem Gesichtspunkt eines Vergleichs unterschiedlicher raumwirksamer Planungen anhand von Fallstudien<sup>86</sup> mit dem Ziel einer Steigerung der Planungseffizienz und der Zielerreichungskontrolle bearbeitet.

Neue Impulse für die Evaluationsdiskussion raumrelevanter Politiken hat die Europäische Kommission Mitte bis Ende der 90er Jahre gegeben, mit dem Beschluss, alle EU-Programme einer systematischen Evaluation als ein Schlüsselement zur Verbesserung der Managementkultur und zur Förderung eines effizienten Finanzmanagements. (SEM 2000)<sup>87</sup> zu unterziehen.<sup>88</sup>

<sup>83</sup> Fischer, Klaus (1984): a. a. O., Seite 292.

<sup>84</sup> ARL (Hrsg.) (1995b): a. a. O.

<sup>85</sup> vgl. Benz, Arthur (1998): a. a. O., Seiten 254 ff.

<sup>86</sup> vgl. Spitzer, Hartwig (1998): Planungsfälle im Vergleich; in: in: ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover, Seiten 274ff.

<sup>87</sup> SEM 2000-Programm (Sound and Efficient Management - Solides und effizientes Finanzgebaren), für die Verbesserung des Finanzgebarens bei den Gemeinschaftsausgaben und für die Betrugsbekämpfung betrifft vor allem die Finanzierung der Gemeinschaftstätigkeiten (vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Amsterdam - Bull. 6-1997, Ziffer I.5)  
Insbesondere wurden Fortschritte im Rahmen der Strukturfonds erzielt. Ein Dialog zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Rechnungshof über die erforderlichen Verbesserungen für ein effizientes Finanzmanagement bei den EU-Ausgaben wird seit 1997 kontinuierlich geführt.

“In May 1996, the Commission adopted and presented to the Council a Communication on evaluation. In this Communication the Commission sketched a general ‘model’ for the organisation and practices of systematic programme evaluation, and specified certain concrete steps to be taken to support the implementation of these ideas across the Directorates General. Of course, the Commission did not start from a blank sheet – it could build on strong evaluation traditions that already existed in certain policy areas, notably in the Structural Funds, in Research and Technology policy and in development aid. What the Commission wanted to do was to spread best practice and to systematise evaluation activities also in those areas where no strong tradition existed.”<sup>89</sup>

Die Europäische Kommission hat zur Unterstützung und zur Vereinheitlichung der Evaluationstätigkeiten der Generaldirektionen, aber auch der Mitgliedsländer im Rahmen von Förderanträgen zwei Leitfäden herausgegeben.<sup>90</sup>

### 1.4.3 Die Kernidee

In diesem Kapitel werden die Grundgedanken der Evaluation erläutert, auf diese Arbeit bezogen dargestellt sowie ein idealtypischer Evaluationsvorgang beschrieben.

Den oben angeführten Definitionen gemeinsam ist die Auffassung, dass die Kernidee von Evaluationen die systematische Analyse der Interventionslogik eines Programms oder einer Maßnahme (allgemeiner eines Evaluationsgegenstandes) zur Einschätzung der Relevanz, der Effizienz und/oder der Wirksamkeit eben dieses ist. Ansatzpunkt ist die möglichst exakte Beschreibung der Interventionslogik, das heißt dem konzeptionellen Bezug von den Inputs (den dafür eingesetzten personellen und finanziellen Ressourcen) zu den Outputs (Güter und Leistungen, die unmittelbar durch den Evaluationsgegenstand erzeugt werden) und damit auch der Erzielung der Ergebnisse des Evaluationsgegenstandes. Die Stichhaltigkeit dieser Logik wird im Rahmen der Evaluation systematisch untersucht. Auf dieser Basis kann dann analysiert werden, ob, in welchem Maße und wie die jeweiligen Ziele des Evaluationsgegenstandes erreicht werden.

Um beurteilen zu können, ob der Evaluationsgegenstand seine verschiedenen Ziele erreicht hat, müssen Indikatoren gefunden werden, also Kennzeichen oder Merkmale, die sich messen lassen, um auf diese Weise die Auswirkungen des zu evaluierenden Gegenstands bewerten zu können. Indikatoren können sowohl quantitativer als auch qualitativer Art sein. Während in der Regel die Indikatoren für die Outputs leichter zu finden sein werden, sind die für die Bewertung der Auswirkungen schwieriger herzuleiten, weil sich nicht immer problemlos herleiten lässt, welche Wirkungen sich tatsächlich durch das Programm ergeben haben.

Im Anschluss an die Beschreibung des zu evaluierenden Programms einschließlich der Analyse der Interventionslogik steht idealtypisch die Auseinandersetzung mit fol-

---

<sup>88</sup> Vgl. auch Wiechmann, Thorsten; Beier, Markus (2004): Evaluationen in der Regionalentwicklung, eine vernachlässigte Herausforderung für die Raumplanung; in: ARL, BBR (Hrsg.): Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/2004.

<sup>89</sup> Vgl. Hiikka Summa (Generaldirektion XIX der Europäischen Kommission, Brüssel) (1998):\_ The Role of Evaluation in European Policies, auf der 1. Jahrestagung der DeGEval: „Innovation durch Evaluation“ am 24./25. 09. 1998 in Köln, Quelle: Internet-Seite der DeGEval <http://www.degeval.de/koeln1998/index.html>, Zugriff am 17.02.2003.

<sup>90</sup> Europäische Kommission (1997c): Evaluierung der ausgabenwirksamen Programme der EU. Ein Leitfaden zur Halbzeit- und Ex-Post-Evaluierung, Brüssel.  
Europäische Kommission (2001a): Ex-Ante-Evaluierung. Ein praktischer Leitfaden zur Vorbereitung von Vorschlägen für Ausgabenprogramme, Brüssel.

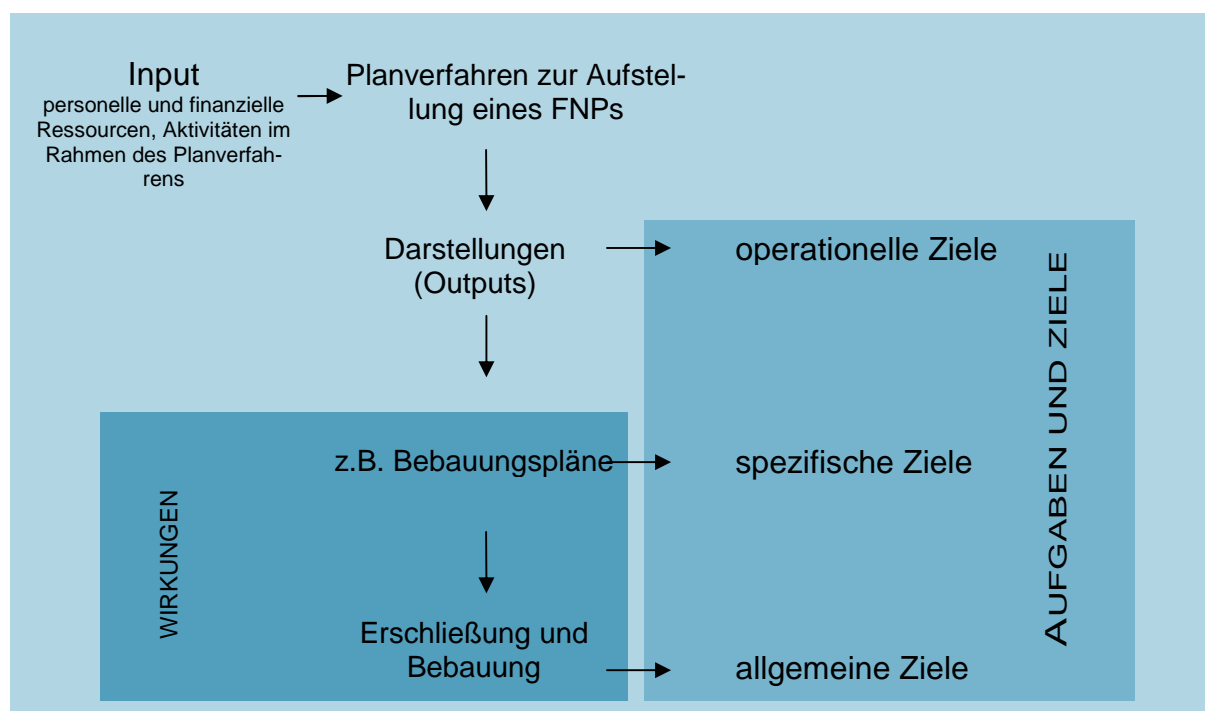
genden Fragen (umfassende Evaluation) oder zu einzelnen Fragen (Teilevaluation) zu dem Evaluationsgegenstand an:

- Inwieweit sind die Ziele im Hinblick auf die sozioökonomischen Bedarfe zweckdienlich? Und inwieweit decken sich die Auswirkungen mit den Bedürfnissen der Zielgruppen? – Die Frage nach der Relevanz und dem Nutzen. Besonders relevant ist diese Fragestellung bei der Neuausrichtung oder für die Erarbeitung z.B. neuer Programme und Maßnahmen, um gesicherte Grundlagen bereitzustellen.
- In welchem Umfang haben die Auswirkungen dazu beigetragen Ziele zu erreichen. – Die Frage nach der Wirksamkeit. Intension ist es, den Vollzug von z.B. Maßnahmen und Programmen besser auf die Ziele auszurichten.
- Wie wirtschaftlich sind die personellen und finanziellen Inputs in die Outputs umgesetzt worden? – Die Frage nach der Effizienz. Diese zielt v. a. darauf, das Management von z.B. Programmen und Maßnahmen zu verbessern.

Zur Beantwortung dieser Fragen muss eine jeweils spezifische analytische Vorgehensweise erarbeitet werden.

Die Grundgedanken der Evaluation als Methode zur Bewertung eines Gegenstands (Maßnahme, Programm etc.) können für diese Arbeit übertragen werden auf die Untersuchung der Steuerungswirkung der Darstellungen und Beteiligungsrunden im Planverfahren sowie auf die Untersuchung der Effizienz (anhand der Faktoren Kosten und Dauer des Planverfahrens) der Flächennutzungsplanung.

Die Auseinandersetzung mit der Interventionslogik der Flächennutzungsplanung im Sinne einer Analyse was mit der Flächennutzungsplanung jeweils erreicht werden soll und wie dies erreicht werden soll unter fachlich-konzeptionellen Aspekten dient der Klärung der beabsichtigten Wirkung und beugt z.B. einer Überfrachtung des Instruments vor. Dabei muss das Ziel der Flächennutzungsplanung, die Darstellung der sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung, in den Teilzielen, d.h. den einzelnen Darstellungsarten aufgezeigt werden (welches Ziel, welcher Zweck wird mit der Darstellung jeweils verfolgt?)

Abbildung 1-4: Die Interventionslogik der Flächennutzungsplanung<sup>91</sup>

Ergänzend ist eine Analyse und Untersuchung der Beteiligungsrunden im Rahmen des Planverfahrens sinnvoll und notwendig, um einerseits auch hier den Zweck der Beteiligungsrunden zu klären und um andererseits analysieren zu können, ob die Beteiligungsrunden und letztlich die Flächennutzungsplanung selbst die „Zielgruppe“ der Flächennutzungsplanung erreicht.

Der dritte Evaluationsgegenstand dieser Arbeit ist das Planverfahren hinsichtlich Kosten und Dauer. Auch hier liegt eine systematische Analyse der Kostenfaktoren der Flächennutzungsplanverfahren sowie der Dauer der Verfahren noch nicht vor, ist aber eine notwendige Voraussetzung für die Beurteilung der Effizienz der Flächennutzungsplanung.

Wofür soll das Instrument Evaluation in dieser Arbeit eingesetzt werden, welcher Nutzen soll dabei erzielt werden?

<sup>91</sup> Quelle der Abbildung: verändert nach: Europäische Kommission (1997c): a. a. O., Seite 16.

Abbildung 1-5: Das Instrument Evaluation in dieser Arbeit

Arbeitsziele/schritte	Direkter Nutzen für die Arbeit	Indirekter Nutzen
Systematische Darstellung der Interventionslogik der Flächennutzungsplanung als Beispiel für Planwerke und Planungsverfahren der Raumplanung	Systematische Analyse der Darstellungsarten und der damit verfolgten Ziele bzw. der Wirkungen, die sie entfalten sollen.	Erzeugt Verständnis für Flächennutzungsplanung als komplexen Planungsvorgang (was soll erreicht werden und wie soll es erreicht werden?)
Untersuchung Steuerungswirkung der Darstellungen	Feststellung inwieweit eine Steuerung der Bodennutzung gemäß des Konzepts der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung erreicht wurde und ob bzw. wo „Leistungsdefizite“ (bezogen auf die einzelnen Darstellungsarten) aufgezeigt werden können.	Ggf. Identifizierung von „Kerndarstellungen“ und somit Hinweise auf eine mögliche Verschlinkung der Flächennutzungspläne?
Untersuchung der Steuerungswirkung der Beteiligungsrunden	Feststellung des Stands der Beteiligungspraxis im Rahmen der Flächennutzungsplanung und Analyse der Zweckdienlichkeit	Ggf. Ableitung von Hinweisen für eine stärkere „Kundenorientierung“ und eine Sensibilisierung für die Bedarfe der Zielgruppen
Untersuchung der Effizienz (anhand der Faktoren Dauer und Kosten)	Definition der Kosten und der Dauer von Flächennutzungsplanung – Analyse der Bestimmungsfaktoren.	Überprüfung der kostentreibenden bzw. der verzögernden Faktoren. Auseinandersetzung mit der Frage wie viel Flächennutzungsplanung wert ist.
Darauf aufbauend: Formulierung von Möglichkeiten zur Erhöhung der Wirksamkeit	Initiieren eines Verbesserungsprozesses	Bewusstseinschaffung für konkrete Problemfelder, Aufzeigen weiteren Forschungsbedarfs
Formulierung von Möglichkeiten zur Erhöhung der Effizienz	Initiieren eines Beschleunigungsprozesses	



Der generalisierte Ablauf einer Evaluation besteht in der Regel aus folgenden Arbeitsschritten:<sup>92</sup>

Arbeitsschritte	Abgleich mit Vorgehensweise nach Kapitel I.3
1. Beschreibung des Zweckes der Evaluation, Tragweite, wichtigste Evaluationsfragen <sup>93</sup>	In Kapitel I
2. Darstellung der Interventionslogik des Evaluierungsgegenstands	In Kapitel II
3. Konzipierung der analytischen Vorgehensweise	In Kapitel III
4. Festsetzung der Benchmarks („Meßlatte“)	
5. Durchführung der Analyse und Datenerfassung	In Kapitel IV
6. Analyse der Daten	
7. Dokumentation der Erkenntnisse	In Kapitel V
8. Formulierung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen <sup>94</sup>	

Dabei sollte die Methodik von Dritten unter Einsatz der gleichen Datenanalysemethode nachvollziehbar sein und das Ergebnis der Evaluation nützliche Informationen für Entscheidungsträger der jeweiligen Maßnahme bzw. des jeweiligen Programms vermitteln.

#### 1.4.4 Evaluationsarten

Evaluation ist kein einheitliches Instrument. In Abhängigkeit vom Evaluationszweck (was wird warum evaluiert?), dem Zeitpunkt der Evaluation (wann wird evaluiert?) sowie dem anvisierten Träger der Evaluation (wo ist die Evaluation angesiedelt) existieren unterschiedliche Facetten, die im Folgenden kurz dargestellt werden. Dabei sollen die Charakteristika der verschiedenen Arten aufgezeigt werden, um die Anwendungsfelder deutlich zu machen und letztendlich Grundlagen für die für diese Arbeit notwendige Entwicklung der Evaluationsmethoden zu legen.

Die Gründe, aus denen heraus eine Evaluation gemacht wird und die voraussichtlichen Nutzer der Evaluationsergebnisse bestimmen weitgehend die Art der Evaluation und die der Evaluationsfragen.

Die Unterscheidung nach den Evaluationszwecken kann grob unterteilt werden in<sup>95</sup>

- Evaluation zur Verbreiterung der Wissensbasis (Informationsgewinnung),
- Evaluation zu Kontrollzwecken,
- Evaluation zu Entwicklungszwecken (Optimierung, Qualifizierung).

Je nach Evaluationszweck kann eine spezifische Affinität zur Logik sowie zu Methoden der Evaluation beobachtet werden. Bei Evaluationen zur Verbreiterung der Wis-

<sup>92</sup> Eigene Darstellung nach Europäische Kommission (1997c): a. a. O.

<sup>93</sup> Für diese Arbeit bereits im Kapitel 1.1 und 1.2 (Ziele der Arbeit) erfolgt.

<sup>94</sup> Dabei sind Evaluationen sicher nicht als Allheilmittel zu begreifen, sondern vielmehr als ein Baustein im System des In-Frage-Stellens des Status quo für kontinuierliche Verbesserungen bzw. Innovationen.

<sup>95</sup> Vgl. Kromrey, Helmut (2001): a. a. O.

sensbasis und zu Kontrollzwecken handelt es sich in der Regel um Programmforschungen. Grob ist diesen Evaluationen gemeinsam, dass sie (mindestens) drei interdependente Dimensionen aufweisen – Ziele, Aktivitäten, Auswirkungen.

Die Evaluationen zur Verbreiterung der Wissensbasis werden in der Regel als angewandte Forschung, als Bindeglied zwischen Theorie und Praxis verstanden. Ausgehend von Anlässen, die Interventionen begründen, sowie der Analyse der Randbedingungen und Situationskonstellationen werden Programme hinsichtlich ihres materiellen Gehalts sowie der Einbindung in die internen Strukturen und Prozesse hinsichtlich ihrer Wirkungen bewertet.

Unterschieden werden wirkungsbezogene<sup>96</sup> oder implementationsbezogene<sup>97</sup> Evaluationen. Bei Wirkungsanalysen stehen die Auswirkungen, die von dem Programm ausgehen im Vordergrund. Im umfassendsten Fall werden alle Wirkungen, intendierte wie unbeabsichtigte und Nebenwirkungen erfasst. Bei der Implementations-Evaluation ist der Fokus nicht schwerpunktmäßig auf die Auswirkungen gerichtet, sondern auf die systematische Untersuchung der Planung, Durchführung und des Vollzugs des Programms. Hauptaufgabe ist die systematische „Buchführung“ in den Fragen: was wird wann und wie gemacht? Was passiert?

Im Mittelpunkt bei Evaluationen zu Kontrollzwecken steht die Erarbeitung von Hinweisen zur Planungsrationalität (Planung verstanden als Instrument zielgerichteten Handelns, um einen definierten Zweck zu erreichen) durch Erfolgskontrolle des Programmhandels. Evaluationen „dieser Art werden argumentativ vertreten als eine weitere Kontrollform administrativen Handelns neben Rechtmäßigkeits-Kontrolle (Gerichte), politischer Kontrolle (Parlamente) und Wirtschaftlichkeits-Kontrolle (Rechnungshöfe).“<sup>98</sup> Wie der Erfolg kontrolliert wird und welche Kriterien zur Bewertung herangezogen werden hängt vom Informationsbedarf der auftraggebenden Stelle ab, oft werden quantitative Informationen gefordert.

Evaluationen zu Entwicklungszwecken<sup>99</sup> dienen der Entwicklung von Konzepten und Vorstellungen, der Mitwirkung an der retrospektiven oder prospektiven Strukturierung von Politikfeldern. Ausgangspunkt ist nicht ein bestehendes Programm, das bereits realisiert ist bzw. sich in der Implementationsphase befindet, sondern ein mehr oder weniger vage abgesteckter Evaluationsgegenstand. Die Evaluation zu Entwicklungszwecken „ist in die gesamte Programm-Historie eingebunden, von der Aufarbeitung und Präzisierung von Problemwahrnehmungen und Zielvorstellungen über eine zu-

<sup>96</sup> Wirkungsfragen sind z.B.:  
Erreicht das Programm seine Ziele?  
Welche Wirkungen sind aufgrund des Programms entstanden?  
Sind die Ergebnisse auf die geplanten Maßnahmen rückführbar oder auf andere Faktoren (Veränderung der Rahmenbedingungen etc.)?  
Welche unerwünschten Wirkungen sind aufgetreten? Sind diese Ergebnisse der Maßnahmen oder anderer Faktoren? Etc.

<sup>97</sup> Implementationsfragen sind bspw.:  
Wie werden die Ressourcen eingesetzt? Wohin fließen die Ressourcen?  
Erreicht das Programm auch tatsächlich diejenigen, für die es bestimmt ist? Etc.

<sup>98</sup> Kromrey, Helmut (2001): Evaluation – ein vielschichtiges Konzept; Begriff und Methodik von Evaluation und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis; in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis (SUB), 24. Jhg., Heft 2, Seite 115.

<sup>99</sup> Entwicklungsfragen sind z.B.:  
Welche Probleme sollen angegangen werden?  
Welche Zielgruppen und Bedürfnisse sollen erreicht werden?  
Welche Maßnahmen sind hierfür notwendig?  
Welche Kosten entstehen?  
Welche Durchführungsschwierigkeiten bestehen? Etc.

nächst vage Programmidee, über die Entwicklung geeignet erscheinender Maßnahmen und deren Erprobung bis hin zu einem auf seine Güte und Eignung getesteten (endgültigen) Konzept.“<sup>100</sup>

Abbildung 1-6: Evaluationsarten unterschieden nach dem Zweck der Evaluation

Unterscheidungsmerkmal	Charakteristika		
	<b>Zweck</b>	<b>Verbreiterung der Wissensbasis</b>  Ausgehend von Anlässen, die Interventionen begründen, sowie der Analyse der Randbedingungen und Situationskonstellationen werden Programme hinsichtlich ihres materiellen Gehalts sowie der Einbindung in die internen Strukturen und Prozesse hinsichtlich ihrer Wirkungen bewertet	<b>Kontrollzwecke</b>  Erarbeitung von Hinweisen zur Planungsrationale durch Erfolgskontrolle des Programmhandels.

Im Rahmen dieser Arbeit kann von zwei getrennt zu betrachtenden Evaluationszwecken gesprochen werden. Einerseits handelt es sich um eine Evaluation zu Kontrollzwecken, mit der Fragestellung: konnte die Flächennutzungsplanung durch die Darstellungen eine Steuerungswirkung dahingehend erzielen, dass die Bautätigkeit jeweils auf den dafür vorgesehenen Flächen stattgefunden hat? Andererseits soll eine Verbreiterung der Wissensbasis erreicht werden hinsichtlich der bisher kaum untersuchten Fragestellung: welche zeitlichen und finanziellen Ressourcen im Rahmen des Planverfahrens gebunden werden bzw. wohin fließen sie im Planverfahren?

Bei einer **Unterscheidung nach dem Zeitpunkt** der Evaluation werden ex-ante, on-going, Halbzeit- und ex-post-Evaluationen unterschieden.

Die ex-ante Evaluation hat zum Ziel, die Wirkungen sowie die Ursache-Wirkungszusammenhänge eines künftigen Programms oder einer Maßnahme vorab abzuschätzen (Evaluation zu Entwicklungszwecken). Methodisch weist sie Parallelen zur Kosten-Nutzen-Analyse, die vorab Kosten und Nutzen einer Maßnahme ermittelt, auf.

On-going Evaluationen oder auch formative Evaluationen genannt, finden programmbegleitend statt. Durch ständige Rückkopplungen von Evaluationsergebnissen in das Programm haben diese Konsequenzen für den Programmverlauf, wirken formend. Die Resultate der on-going Evaluation sind besonders schwer im Sinne von Erfolgskontrolle oder Wirkungskontrolle zu interpretieren, da sie fortlaufend beeinflussend wirkt und das Programm verändert. Dementsprechend sind on-going Evaluationen besonders geeignet als Instrumente der Qualitätssicherung bzw. –entwicklung sowie um Möglichkeiten zur Verbesserung des Managements von Programmen zu untersuchen. Adressat der Ergebnisse ist in der Regel das Programm-

<sup>100</sup> Kromrey, Helmut (2001): a. a. O., Seite 115.

Management. Anfangs- und Endpunkt einer on-going Evaluation sind methodisch nicht eindeutig definiert.

Halbzeit-Evaluationen werden während der Programm-Laufzeit durchgeführt. Oftmals befasst sich die Halbzeit-Evaluation im Schwerpunkt mit den Outputs, d.h. konkreten „Erzeugnissen“ des Programms. Die systematische Analyse der Auswirkungen, die das Programm auslöst, tritt demgegenüber in den Hintergrund. Aus diesem Grund wird bei Halbzeit-Evaluationen in großen Teilen auf Informationen aus dem Monitoring zurückgegriffen.<sup>101</sup>

Ex-post Evaluationen, oder auch summative Evaluation, ermitteln im Kern die Wirksamkeit von Programmen. Adressat sind überwiegend externe Akteure aus Gründen der Rechenschaftspflicht oder als Begründungshilfe bei der Zuweisung von Mitteln. Die zur Bewertung der Programmauswirkungen benötigten Informationen stehen häufig erst lange nach Anlauf des Programms zur Verfügung. Ex-post-Evaluationen können demnach nur eine je nach Datenlage begrenzte Bewertung der Auswirkungen leisten, die aber vor dem Hintergrund oftmals notwendiger geplanter „Folgeprogramme“ durchaus sinnvoll ist. Auf programmformende Effekte wird weitgehend verzichtet, vielmehr steht ein zusammenfassendes Urteil im Sinne eines Evaluationsgutachtens im Mittelpunkt.<sup>102</sup>

In der Praxis verschwimmen on-going und ex-post-Evaluation oftmals, v.a. wenn die Evaluationsziele eine Kombination der Arten und ihrer Konzepte verlangt.

Abbildung 1-7: Evaluationsarten unterschieden nach dem Zeitpunkt der Evaluation

Unterscheidungsmerkmal	Arten und Charakteristika		
	Halbzeit-Evaluation		
<b>Zeitpunkt</b>	<b>Ex-ante Evaluation</b>  zielt darauf ab, die Wirkungen und Ursache-Wirkungszusammenhänge eines künftigen Programms vorab abzuschätzen	<b>Ex-post Evaluation</b>  auch summative Evaluation, wird nach Ablauf des Programms durchgeführt.  „BilanzEvaluation“	<b>On-going Evaluation</b>  auch formative Evaluation, soll möglichst von Beginn an in Form von frühzeitigen Rückkopplungen von Ergebnissen Korrekturen im laufenden Programm ermöglichen.  „Gestaltungsevaluation“

Die forschungsleitenden Fragestellungen dieser Untersuchung sind v. a. auf bestimmte Flächennutzungspläne und ihre Planverfahren im Rückblick angelegt. Dementsprechend wird es sich um eine ex-post Evaluation handeln. Prinzipiell ist eine on-going Evaluation oder alternativ eine Evaluation zu bestimmten Zeitpunkten während der Geltungsdauer eines FNPs sinnvoll, um z.B. den Zeitpunkt für eine fachlich gebotene Neuaufstellung oder Gesamtfortschreibung bestimmen zu können.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> Vgl. Europäische Kommission (1997c): a. a. O.

<sup>102</sup> Vgl. Kromrey, Helmut (2001): a. a. O.

<sup>103</sup> Mit dem Europarechtsanpassungsgesetz Bau gewinnt dieser Aspekt an Bedeutung, da §5 BauGB ergänzt wurde um eine Pflicht zur Überprüfung von Flächennutzungsplänen nach spätestens 15 Jahren nach ihrer Aufstellung (§5 Abs. 1 Satz 3). Eine Methode zur Überprüfung wird in den nächsten Jahren zu entwickeln und zu testen sein, da die Übergangsfrist im Januar 2010 abläuft.

Die **Unterscheidung nach dem Träger** der Evaluation bzw. nach dem Wo-ist-sie-angesiedelt unterscheidet zwischen der internen und externen Evaluation.

Ist die Überprüfung und Ergebniskontrolle expliziter Bestandteil der Programms, gehört die Informationssammlung und –einspeisung als Instrument der Qualitätssicherung zum Entwicklungs- und Implementationskonzept, wird von „interner Evaluation“ gesprochen, da in der Regel das eigene „Personal“ damit betraut ist. Von interner Evaluation kann dann gesprochen werden „wenn das Evaluationsverfahren in der operativen (...) Einheit selbst initiiert, institutionalisiert und durchgeführt wird.“<sup>104</sup> Vorteile dieser Art der Evaluation sind die problemlose Datenbeschaffung (der Zugang zu den notwendigen Informationen besteht) sowie die Möglichkeit zur unmittelbaren Einbindung der Ergebnisse (Learning by doing). Dagegen werden oftmals mangelnde Professionalität und Objektivität der Ergebnisse als Nachteile dieser Evaluationsart angesehen.

Externe Evaluationen werden dagegen bei Forschungsinstituten oder außenstehenden, unabhängigen Beraterorganisationen in Auftrag gegeben. Als Vorteil bei diesem Vorgehen wird gewertet, dass in der Regel Experten die notwendige Professionalität gewährleisten und da nicht die eigene Arbeit evaluiert wird, wissenschaftliche Standards zur Bewertung herangezogen werden und damit ein höherer Grad an Objektivität erreicht wird. Allerdings sollte auf eine enge Anbindung der externen Evaluatoren an die Auftraggeber geachtet werden, einerseits um eine hinreichende Kenntnis des spezifischen Kontexts zu gewährleisten und irreführende bzw. unbrauchbare Empfehlungen zu vermeiden, andererseits um die Kommunikation der gewonnenen Erkenntnisse zu erleichtern, die zwingende Voraussetzung für deren künftige Berücksichtigung ist.

Im Rahmen dieser Arbeit wird einerseits eine Evaluationsmethode entwickelt, die dann anhand von Fallbeispielen erprobt wird (externe Evaluation), die andererseits aber auch so angelegt wird, dass eine begleitende interne Evaluation während der Geltungsdauer eines FNP's möglichst einfach und nachvollziehbar erfolgen kann.

Abbildung 1-8: Evaluationsarten unterschieden nach dem Träger der Evaluation

Unterscheidungsmerkmal	Arten und Charakteristika	
<b>Träger</b>	Interne „in house“ Evaluation  Die betreffende Organisation evaluiert sich selbst.	Externe „extra muros“ Evaluation  Eine externe Beratungsorganisation oder auch Forschungseinrichtung führt die Evaluation durch.

<sup>104</sup> Wollmann, Hellmut (2002): Verwaltungspolitik und Evaluierung, Ansätze, Phasen und Beispiele im Ausland und in Deutschland, in: Zeitschrift für Evaluierung, Jhg. 1 Heft 1, S. 75ff.

### 1.4.5 Abgrenzung zu anderen Begriffen

Neben der Evaluation existieren noch eine Vielzahl anderer Methoden oder Techniken zur Analyse der Wirksamkeit, der Effizienz oder der Relevanz von Maßnahmen oder Programmen. Vor dem Hintergrund der in dieser Arbeit beabsichtigten Evaluation von Planwerken und Planungsprozessen der Raumplanung scheint eine Abgrenzung zu folgenden Methoden sinnvoll: Planungskontrolle, Leistungsvergleich, Rechnungsprüfung, Monitoring.

#### Kontrolle/ Planungskontrolle/ Erfolgskontrolle

Kontrolle hat zum einen die Bedeutung zwischen Ergebnissen und ursprünglichen Zielen von Aktivitäten zu vergleichen (eher aus dem französischen Sprachgebrauch) und zum anderen Aktivitäten im Sinne von Steuerung, Lenkung oder Führung zu beeinflussen (Kontrolle ausüben, eher von dem englischen control).

In der Raumplanung wird mit Planungskontrolle oft die Überprüfung des Planungsprozesses und des Plans im Rahmen des Genehmigungsverfahrens gleichgesetzt. Parallel existiert auch ein umfassenderes Verständnis von Planungskontrolle, das neben der Kontrolle des Planungsprozesses auch die der Planungsorganisation, des Plans, des Planvollzugs sowie der Zielerreichung mit dem Ziel Planung reflexiv zu gestalten, d.h. im Informations- und Entscheidungsprozess Rückkopplungsschleifen einzubauen, um Lernprozesse zu initiieren.<sup>105</sup> Dieses Verständnis kommt sehr nahe an die Definition und Auffassung von Evaluation heran.

Als Erfolgskontrolle werden Untersuchungen bezeichnet, die sich darauf beziehen, den Zielerreichungsgrad eines Programms („Soll-Ist-Vergleich“) zu identifizieren.

#### Leistungsvergleich oder Benchmarking

Benchmarking<sup>106</sup> als kontinuierlicher Prozess, bei dem Vergleichsobjekte verglichen werden und die Lücken zu jeweiligen „Bestleistungen“ zu überwinden gesucht werden, hat sich in der Raumplanung bisher nicht etabliert. Auf kommunaler Ebene existieren wenige Ansätze von Benchmarking, die auf standardisierte, kennzahlengestützte Leistungsvergleiche zwischen den öffentlichen Einheiten zielen. Die beiden bekanntesten Projekte in der Bundesrepublik, die auf interkommunale, kennzahlenbasierte Leistungsvergleiche zielen, sind zum einen das von der Bertelsmann Stiftung Anfang der 90er Jahre initiierte, teils bereits abgeschlossene Vergleichsprojekt und zum anderen das seit 1996 laufende IKO-Netz der KGSt<sup>107</sup>.

Leistungsvergleiche in der Raumplanung: Vergleich mit dem Ziel die Rechtmäßigkeit des Vorgehens sowie die Bewertung der fachlichen Qualität der Planungsvorschläge und die Effizienz des Planungsvollzugs zu überprüfen. „Räumliche Planung tendiert mehr zum Unikat als zum Massenprodukt.“<sup>108</sup> Aus diesem Grund sind Leistungsver-

<sup>105</sup> Vgl. ausführlicher: Benz, Arthur (1998): a. a. O., Seiten 254ff.

<sup>106</sup> „Ein Benchmark ist ein Referenzpunkt einer gemessenen Bestleistung. Benchmarking ist der methodische Vergleich von Prozessen und Produkten mittels Benchmarks von als besser identifizierten Vergleichspartnern. (...) Ziel des Benchmarking ist es, die eigenen Prozesse und Produkte durch das Vorbild des Vergleichspartners entscheidend zu verbessern.“ Aus: Siebert, Gunnar; Kempf, Stefan (2002): Benchmarking – Leitfaden für die Praxis; München, Wien.

<sup>107</sup> Darüber hinaus haben auch zunehmend private Beratungsunternehmen das Benchmarking im Kommunalbereich als einen profitablen Markt entdeckt und führen im Auftrag der Kommunen entsprechende Leistungsvergleiche durch. Beispielhaft sei hier die Hamburger Unternehmensberatung con\_sens erwähnt, die insbesondere Leistungsvergleiche der Großstädte im Bereich der Sozial- und Arbeitsverwaltung durchführt und moderiert (vgl. con\_sens GmbH 1999). Auf diese Benchmarking-Projekte wird im Folgenden jedoch nicht näher eingegangen.

<sup>108</sup> Spitzer, Hartmut (1998): a. a. O., Seite 275.

gleiche in der Raumplanung oft nur auf wenige Fallbeispiele begrenzt durchführbar. Evaluation und Benchmarking weisen in der Idee einige Gemeinsamkeiten auf, unterscheiden sich aber durch die Zahl der Akteure (bei der Evaluation in der Regel ein interner oder externer Evaluator, bei Benchmarking viele Akteure in den teilnehmenden Organisationen), im Untersuchungsfokus (bei Benchmarking eindeutig auf den Input-Output-Faktor) und v. a. in der Methodik (Benchmarking verlangt harte Kennzahlen, Indikatoren und Messungen).

#### Rechnungsprüfung (finanzielles Audit)

Die Rechnungsprüfung verfolgt im Vordergrund die Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Regelmäßigkeit des Mitteleinsatzes (Inputs) in eine Maßnahme oder ein Programm. Die Evaluation ist demgegenüber eher analytischer Natur, wobei eine Maßnahme oder ein Programm aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet wird und die dahinterstehende Strategie dahingehend geprüft und untersucht wird, ob die Ziele gemessen an der anstehenden Problemstellung und dem erzielten Nutzen (bei ex post Evaluationen) angemessen sind. Das Ergebnis von Rechnungsprüfungen und Evaluation unterscheiden sich wesentlich: während Rechnungsprüfer in der Regel Zwangsmaßnahmen anwenden können, die gesetzlich vorgesehen sind, kann der „Evaluator“ nur durch seine Argumente überzeugen.

#### Leistungsaudit

Leistungsaudits sind konzeptionell mit Evaluationen verwandt. Das Leistungsaudit fragt nach der Effizienz der unmittelbar durch ein Programm oder eine Maßnahme erzeugten Güter und Leistungen oder Outputs. Es verfolgt ebenso wie die Evaluation das Ziel Programme oder Maßnahmen zu verbessern. Allerdings gehen Evaluationen darüber hinaus, indem sie sich außer den oben genannten Aufgaben mit der Frage der Relevanz sowie der längerfristigen Auswirkungen beschäftigt.

#### Monitoring

Eine Abgrenzung zwischen Evaluation und Monitoring scheint vor dem Hintergrund der mit dem EAG Bau neu aufgenommenen Überwachungspflicht der erheblichen Umweltauswirkungen, die aufgrund der Durchführung von Bauleitplänen auftreten (vgl. § 4c BauGB) geboten.

Mit dem Monitoring nach §4c BauGB wird der Zweck verfolgt die erheblichen Umweltauswirkungen der Plandurchführung zu überwachen, um frühzeitig unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen zu ermitteln und um ggf. geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können.<sup>109</sup> Die Durchführung und Konzeption des Monitorings liegt bei den Kommunen. Dabei existieren keine bindenden gesetzlichen Vorgaben für den Zeitpunkt und den Umfang des Monitorings sowie der zu ziehenden Konsequenzen. Mit §4c BauGB wird keine umfassende Kontrolle der Planumsetzung beabsichtigt.<sup>110</sup>

Monitoring bezeichnet im Englischen eine regelmäßige und langfristige Beobachtung im Sinne einer „Überwachung“. Im deutschen Sprachgebrauch hat sich ein Verständnis von Monitoring im Rahmen der langjährigen Diskussionen um die Integration der Strategischen Umweltprüfung in Pläne und Programme der Raumplanung allgemein als ein System wiederholter Beobachtung der Elemente der natürlichen Umwelt bezogen auf ein bestimmtes Programm oder einen Plan (und somit mit ei-

<sup>109</sup> Vgl. Deutsches Volksheimstättenwerk (vhw) (Hrsg.) (2004): Das Baugesetzbuch – Gesetze und Verordnungen zum Bau- und Planungsrecht, Bonn, Berlin.

<sup>110</sup> Vgl. Deutsches Volksheimstättenwerk (vhw) (Hrsg.) (2004): a. a. O.

nem bestimmten zeitlichen und räumlichen Horizont) durchgesetzt. Monitoring besteht demnach aus den Elementen „Überwachung von Einwirkfaktoren auf die Umwelt“ (z.B. Plandurchführung) und „Überwachung des Zustandes der Umwelt“.<sup>111</sup>

Diese deskriptiv-analytische Beobachtung und Dokumentation mit Hilfe von Indikatoren ist als eine wesentliche Basis für Evaluationen zu verstehen.

#### **1.4.6 Schlussfolgerungen für diese Arbeit**

Für das formulierte Ziel dieser Arbeit, eine Methode zu entwickeln, anhand der die an der Raumplanung geäußerte Kritik bezüglich der mangelnden Steuerungswirkung der Planinhalte sowie der Effizienz der Planverfahren am Beispiel der Flächennutzungsplanung in Rheinland-Pfalz überprüft werden kann, ist die Evaluation unter bestimmten Vorgaben ein geeigneter methodischer Ansatz.

Zum einen kann, wie oben bereits dargelegt, im Rahmen der Evaluation von Flächennutzungsplänen in Rheinland-Pfalz kein Referenzmodell im Sinne einer „Null-Hypothese“ zu Grunde gelegt werden. Zum anderen ist Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit die Untersuchung ob eine Steuerung der baulichen Entwicklung auf dargestellte Flächen im FNP erreicht werden konnte (entgegen der oft geäußerten und eingangs dargelegten Kritik, dass Bautätigkeiten überall stattfinden würden, nur nicht dort, wo von der Flächennutzungsplanung ursprünglich vorgesehenen). Nicht Untersuchungsgegenstand kann im Rahmen der Untersuchung sein, ob diese „Wirkung“ (die bauliche Inanspruchnahme von dargestellten Flächen) durch die Flächennutzungsplanung verursacht wurde, da es nicht Aufgabe der Flächennutzungsplanung ist, Bautätigkeiten auszulösen.

Die im Rahmen einer Evaluation abzuarbeitenden Arbeitsschritte sind in Kapitel I.4.3 dargelegt und hinsichtlich ihres direkten und indirekten Nutzens für diese Arbeit analysiert.

Bei der Entwicklung der Evaluationsmethode wird es darum gehen, den Spagat zwischen wissenschaftlichen Standards der empirischen Grundlagenforschung und einer pragmatischen Vorgehensweise und Methode, die einerseits in die praktische Arbeit der planenden Verwaltung integrierbar und andererseits verständliche und nützliche Hinweise liefert, zu schaffen.

Ein weiteres wesentliches Kriterium der zu entwickelnden Evaluationsmethode ist die Nachvollziehbarkeit des gewählten Ansatzes und der Schlussfolgerungen.

Die Entwicklung einer Evaluationsmethode, mit deren Hilfe das Instrument FNP geprüft werden kann, die die Basis für ein Nachsteuern bildet und die es erlaubt auf zunehmend schnellere Änderungen hinsichtlich der Ansprüche an den Raum zu reagieren ist bisher noch nicht erfolgt. Dementsprechend wird in dieser Arbeit ein Stück weit Neuland betreten und es kann nur auf wenige Vorarbeiten Bezug genommen werden.

---

<sup>111</sup> Rettermayer, Matthias (2004): Monitoring gemäß SUP-Richtlinie in der Regional- und Flächennutzungsplanung, unveröffentlichte Diplomarbeit an der TU Kaiserslautern.



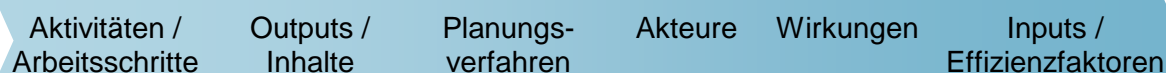
## II. DIE INTERVENTIONSLOGIK UND EFFIZIENZFAKTOREN DER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG

In diesem Kapitel werden die „Aufgabe Flächennutzungsplanung“ und ihre Bedeutung für die Gemeinde sowie das Erfordernis erläutert. Zur Darstellung der Interventionslogik der Flächennutzungsplanung werden die Inhalte der Flächennutzungsplanung als Outputs und operationelle Ziele aufgezeigt sowie die beabsichtigten Wirkungen der Darstellungen kurz charakterisiert. Dieser Teil beantwortet detailliert und systematisch die Frage, was mit den einzelnen Planinhalten und im Zusammenspiel dieser der Flächennutzungsplanung erreicht werden soll.

Der zweite Komplex zur Erläuterung der Interventionslogik, die Frage nach dem wie soll es erreicht werden, wird anschließend in Ergänzung der Darstellung der Aktivitäten und Outputs in einer Beschreibung des Planungsverfahrens, der daran beteiligten Akteure, der Adressaten der Flächennutzungsplanung sowie der Bindungswirkungen, die von dem FNP ausgehen erörtert.

Abschließend werden als Effizienzfaktoren die Kosten für die Flächennutzungsplanung sowie die Dauer der Aufstellungsverfahren analysiert, soweit diese bei einem so komplexen Planungsvorgang zu ermitteln sind. Ziel ist es allerdings zumindest, die Kostenfaktoren sowie die Faktoren, die für eine Verzögerung des Planungsverfahrens verantwortlich sind, herauszukristallisieren.

Abbildung 2-1: Stationen des Kapitels II zur Darstellung der Interventionslogik der Flächennutzungsplanung



Aufbauend auf den Darlegungen und Ergebnissen dieses Kapitels können die Evaluierungsstrategie bzw. –methode und die Indikatoren (Benchmarks) zur Erfolgskontrolle der Steuerungswirkung sowie der Effizienz erarbeitet werden.

Gleichzeitig dient das Kapitel als Grundlage für das Verständnis von Flächennutzungsplanung und ihrer derzeitigen Ausgestaltung, um mit den Ergebnissen aus den Fallstudien Möglichkeiten zur Erhöhung der Steuerungswirkung und Effizienz ableiten zu können (Kap. V).

### 2.1 Aufgabe und Bedeutung der Flächennutzungsplanung für die Gemeinden

Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige<sup>112</sup> Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des BauGB vorzubereiten und zu leiten. Bauleitpläne sind der FNP als vorbereitender Bauleitplan, aus dem der Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan zu entwickeln ist. Diese Instrumente der Stadtplanung sind anzuwenden sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.

Der FNP stellt für das gesamte Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen dar.

<sup>112</sup> Sofern ein Sachbezug zum Städtebau besteht. (vgl. Einführung zum BauGB).

Die Darstellungen sind dabei nicht an einzelnen Grundstücksparzellen orientiert. „Er ist das Planungsinstrument der Kommunen, mit dem sie ihre flächenbezogenen Planungen koordinieren, ihre wichtigsten Standortentscheidungen darstellen und gleichzeitig Bürgern, Trägern öffentlicher Belange und Wirtschaftsunternehmen ihr räumliches Gesamtkonzept anschaulich vermitteln kann.“<sup>113</sup>

Mit der inhaltlichen Einschränkung auf die Bodennutzung, stellt der FNP auf der Grundlage politisch formulierter Zielsetzungen der Gemeinde die Prioritäten für die künftige Entwicklung im ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Bereich dar. Im Baugesetzbuch ist seit 2004 ein Planungshorizont von 15 Jahren für Flächennutzungspläne vorgesehen: In § 5 Abs. 1 Satz 3 BauGB heißt es: „Der Flächennutzungsplan soll spätestens 15 Jahre nach seiner erstmaligen oder erneuten Aufstellung überprüft, und, soweit erforderlich, geändert, ergänzt oder neu aufgestellt werden.“

Nach Greiving<sup>114</sup> hat der FNP fünf Funktionen zu erfüllen<sup>115</sup>:

- eine Programmierungs- und Steuerungsfunktion als zentrale Aufgabe, die darin liegt, gesamtgemeindliche Nutzungskonflikte und siedlungsstrukturelle Wechselbeziehungen aufzudecken und hierfür erstrebenswerte Ziele zu formulieren (programmieren). Die Steuerungsfunktion besteht darin, Bau- und Freiflächen zueinander, langfristig zu steuern. Dabei ist §1 Abs. 5 BauGB als Maßstab und Leitvorstellung zu beachten: „Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln“
- eine Lenkungsfunktion, da der FNP die angestrebte Entwicklung so ordnen und vorbereiten soll, dass die kleinräumige Konfliktbewältigung auf der Ebene der Bebauungsplanung bzw. des nachfolgenden Verwaltungshandelns stattfinden kann.
- eine Koordinierungsfunktion, da er Fachplanungen mit Boden- bzw. Raumbezug zusammenfassend darstellt und dabei auftretende Nutzungskonflikte koordiniert (konfliktausgleichend) (Abstandsflächen etc.) oder im Rahmen der gesetzlichen Planungshoheit löst.
- eine Allokationsfunktion bezüglich von Standortentscheidungen überörtlicher Anlagen oder Flächen, soweit übergeordnete oder vorrangige Planungen keine parzellenscharfen Aussagen treffen.
- eine Integrationsfunktion. Diese übernimmt der FNP für innergemeindliche Fachplanungen.

Der FNP ist eine reine Flächenplanung, sein Regelungsinhalt erstreckt sich auf die Darstellung der Bodennutzung, auf die Darstellung der städtebaulichen Entwicklung in den „Grundzügen“ (vgl. § 5 Abs. 1 BauGB). Der Begriff „Grundzüge“ wird im

---

<sup>113</sup> Koppitz, Hans-Joachim; Schwarting, Gunnar; Finkeldei, Jörg (2000): Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis, Berlin, Seite 19.

<sup>114</sup> Vgl. Greiving, Stefan (1998a): a. a. O.

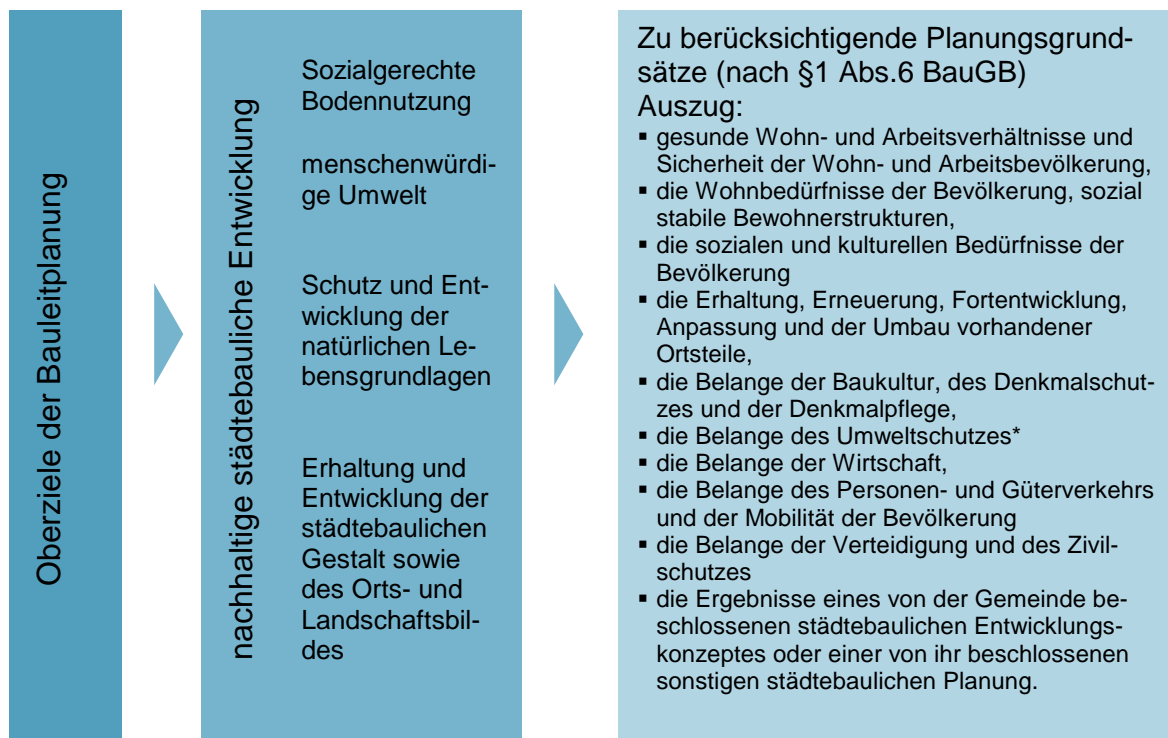
<sup>115</sup> Vgl. auch Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter (1999): Baugesetzbuch, München, Seiten 163ff.

BauGB nicht definiert, kann aber aus den Absätzen 2-4 des § 5 BauGB abgeleitet werden: „eine allgemeine, generalisierende und auch typisierende Darstellung der Art der Bodennutzung. Eine Darstellung, die nicht parzellenscharf ist und die nur dort, wo es unbedingt erforderlich ist, Baugebiete bestimmt und sich ansonsten auf die Form der Bauflächen beschränkt.“<sup>116</sup>

Die Aufgabe und Bedeutung des FNP als Instrument der Stadtplanung/-entwicklung ist als sehr komplex einzustufen. Es gilt die Rahmenbedingungen der Gemeinde, die bestehenden Verhältnisse in den verschiedensten Bereichen zu analysieren und gemäß den aktuellen und voraussehbaren Entwicklungstendenzen in die Zukunft zu projizieren, Entwicklungskonzepte zu entwerfen und die sich daraus ergebende Art der Bodennutzung für das gesamte Gemeindegebiet abzuleiten.

Bindenden Zielvorgaben können §1 Abs. 5 BauGB sowie §1a BauGB entnommen werden. In §1 Abs.5 Satz 1 BauGB werden zunächst die bauleitplanerischen Oberziele genannt, die durch den in §1 Abs. 6 aufgeführten Katalog an Planungsgrundsätzen konkretisiert werden.

Abbildung 2-2: Ziele der Bauleitplanung



\* die Belange des Umweltschutzes (§1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB) wurden mit dem EAG Bau 2004 ergänzt und sehr detailliert aufgeführt. Hintergrund hierfür ist die mit der Novellierung verbundene in der Bauleitplanung nunmehr generell vorgesehene Umweltprüfung (UP).

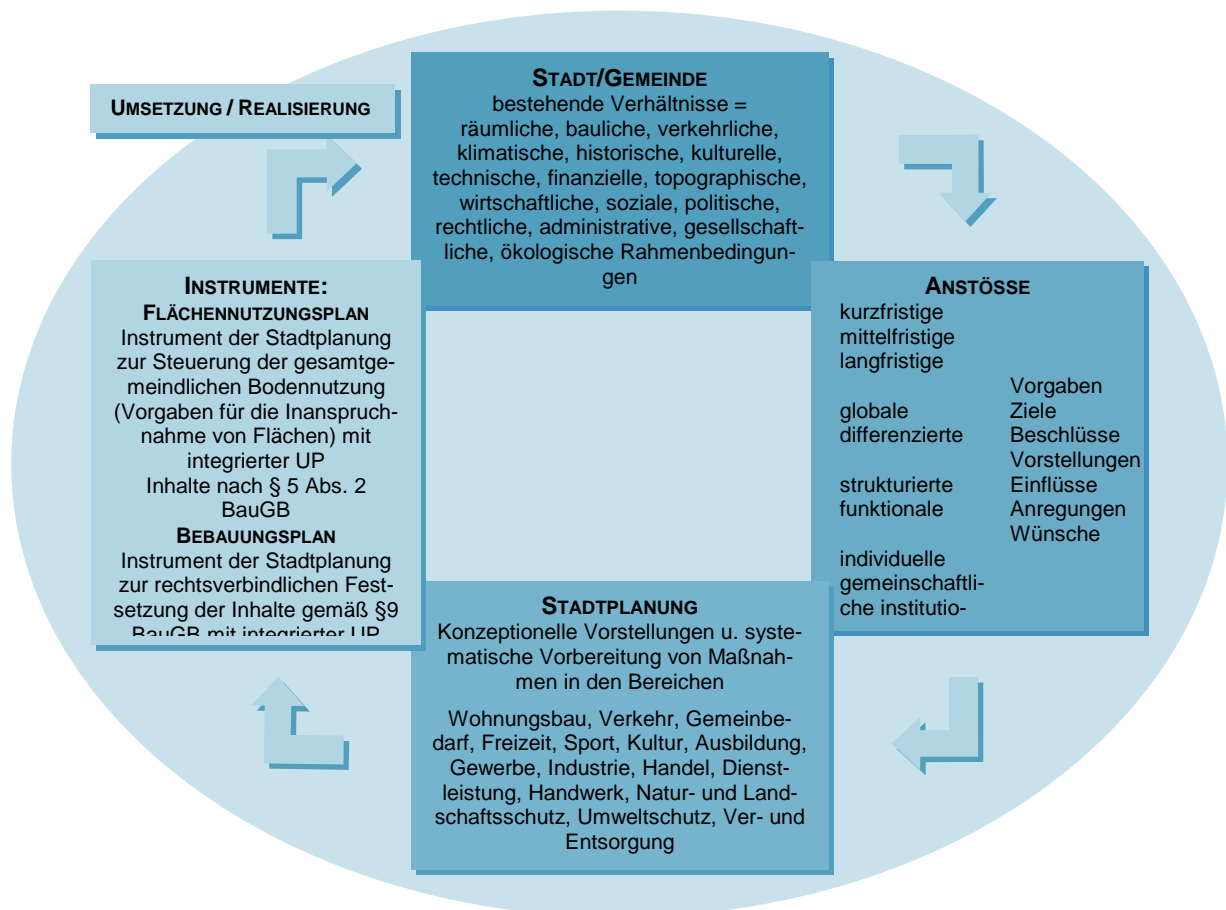
Die Ausgangsbedingung besteht für die Flächennutzungsplanung in der bestehenden Struktur und den gegebenen Verhältnissen vor Ort. Auf der Grundlage dieser werden von Akteuren in der Gemeinde oder von außen Anstöße zu Veränderungen gegeben. Diese können beispielsweise aus Missständen oder neuen Aufgaben und Nutzungen aus der gesellschaftlichen Entwicklung heraus resultieren. Aufgabe und Ziel der Stadtplanung „ist es, sachlich richtige, inhaltlich ausgewogene und organisatorisch aufeinander abgestimmte Maßnahmen vorzubereiten und damit die Stadt den jeweiligen Erfordernissen, Vorstellungen und Möglichkeiten entsprechend anzupas-

<sup>116</sup> Koppitz, Hans-Joachim; Schwarting, Gunnar; Finkeldei, Jörg (2000): a. a. O., Seite 21.

sen oder weiterzuentwickeln.“<sup>117</sup> Dabei geht es einerseits um die Erarbeitung einer Entwicklungs- und Ordnungskonzeption, in der ausgehend von Flächenbedarfen für die städtebaulichen Nutzungen Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Erholung, Handel geeignete Flächen in ausreichenden Größen gesucht und sinnvoll einander zugeordnet und verbunden (Verkehr, Ver- und Entsorgung) werden. Andererseits gilt es diese konzeptionellen Entwicklungsvorstellungen dann in das rechtliche Instrumentarium zu gießen (Bauleitplanung) um die entsprechende Umsetzung und Realisierung vorzubereiten.

Dabei ist ergänzend zu der Abbildung „Regelkreis Rahmenbedingungen und Aufgabenbereiche der Flächennutzungsplanung“ die jeweilige Akteurskonstellation, das heißt die Beziehungen zwischen Akteuren der Planung und das Verhalten von Akteuren, insbesondere als Bestimmungsfaktor im Entscheidungsprozess mit zu beachten. Dieser Aspekt wird in Kapitel 2.6 „Planungsverfahren“ genauer betrachtet.

Abbildung 2-3: Regelkreis Rahmenbedingungen und Aufgabenbereiche der Flächennutzungsplanung<sup>118</sup>



<sup>117</sup> Braam, Werner (1999): Stadtplanung, Düsseldorf, Seite 3.

<sup>118</sup> Verändert nach Braam, Werner (1999): a. a. O.

## 2.2 Verantwortung für die Flächennutzungsplanung – die Planungshoheit der Gemeinde

Das Planungsrecht zur Festlegung der Nutzung von Grund und Boden steht den Gemeinden zu.<sup>119</sup> Diese kommunale Planungshoheit ist in §2 Abs. 1 BauGB bestätigt. Zuständig für die Flächennutzungsplanung als vorbereitende Bauleitplanung ist „die Gemeinde“. Den jeweiligen länderspezifischen Kommunalverfassungsrechten ist im einzelnen zu entnehmen, welcher Gemeinde das Selbstverwaltungsrecht und damit die Planungshoheit zusteht.<sup>120</sup>

In Rheinland-Pfalz ist die Zuständigkeit für die Flächennutzungsplanung beispielsweise gemäß §203 Abs. 2 BauGB und §67 GemO Rheinland-Pfalz den Verbandsgemeinden<sup>121</sup> übertragen. Flächennutzungsplanpflichtige Gemeinden in Rheinland-Pfalz setzten sich demnach zusammen aus: 12 kreisfreien Städten, 163 Verbandsgemeinden (gebildet aus 2.257 Ortsgemeinden) sowie 37 verbandsfreien Städte und Gemeinden<sup>122</sup> (davon 8 große kreisangehörige Städte).

Die gemeindliche Planungshoheit ist eingebunden in einen gesetzlichen Rahmen, der gewisse Bindungen enthält<sup>123</sup> und dem Gestaltungsspielraum der Gemeinde einen Rahmen gibt:

- Grundsätzlich ist die Gemeinde bei der Bauleitplanung an die Planungsziele und -grundsätze des §1 Abs. 5 und 6 BauGB gebunden.<sup>124</sup>
- Nach §1 Abs. 4 BauGB müssen die Planungen an die Ziele der Raumordnung angepasst werden.
- Gemäß §1 Abs. 7 BauGB kann die planerische Gestaltungsfreiheit nur im Rahmen einer gerechten Abwägung in die Bauleitpläne umgesetzt werden.
- Die Planungen sind mit den Nachbargemeinden abzustimmen. (§2 Abs. 2 BauGB).
- Nach §6 BauGB unterliegt die Gemeinde bei der Durchführung der Bauleitplanung der aufsichtsbehördlichen Rechtmäßigkeitskontrolle.
- Die Gemeinde muss die Privilegierung bestimmter Fachplanungen und hoheitlicher Baumaßnahmen nach den §§ 7, 37, 38 BauGB beachten.
- Durch die BauNVO wird den Gemeinden vorgegeben aus welchen Arten von Bauflächen bzw. –gebieten sie bei der Erarbeitung des FNPs auswählen kann und welche Grenzen des Maßes der baulichen Nutzung beachtet werden müssen.
- Die im Plan zu verwendenden Planzeichen gibt die PlanzV vor.

<sup>119</sup> Die kommunale Planungshoheit leitet sich aus der in Artikel 28 Abs. 2 GG garantierten kommunalen Selbstverwaltung ab.

<sup>120</sup> Ausnahmefälle ergeben sich aufgrund einer Übertragung der Planungshoheit auf einen Planungsverband oder eine andere öffentlich-rechtliche Körperschaft nach den §§ 203 BauGB „Abweichende Zuständigkeiten“, 204 BauGB „Gemeinsamer Flächennutzungsplan“, 205 BauGB „Planungsverbände“. Vgl. ausführlich Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter (1999): a. a. O., Seiten 1595ff.

<sup>121</sup> Verbandsgemeinden sind gebildete Gebietskörperschaften, die aus benachbarten Gemeinden des gleichen Landkreises bestehen. Vgl. Kommunale Spitzenverbände Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (1999): Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz, Mainz.

<sup>122</sup> Verbandsfreie Städte/Gemeinden sind größere Städte und Gemeinden, die über eine eigene hauptamtliche Verwaltung verfügen und alle Aufgaben der Gemeindeebene wahrnehmen.

<sup>123</sup> Vgl. Koppitz, Hans-Joachim; Schwarting, Gunnar; Finkeldei, Jörg (2000): a. a. O., Seiten 23/24.

<sup>124</sup> Vgl. Steinebach, Gerhard (1996): Regelungsdichte in Bebauungsplänen, in: ZfBR, Heft 4, Seiten 190 ff.

Die Verantwortung für die Flächennutzungsplanung liegt zwar grundsätzlich bei der Gemeinde, bei der Ausarbeitung kann sie aber auf fachliche Hilfe und Beratung anderer Behörden oder privater Personen und Büros zurückgreifen. Aufgrund der Ausstattung vieler Gemeinden in personeller und technischer Hinsicht werden die Erarbeitung von Flächennutzungsplänen vielfach an private Büros vergeben (vgl. weiter unten Kap. 2.8). Nach §2 Abs. 1 BauGB bleibt die Verantwortung bei den Gemeinden, die auch die Inhalte der Planung bestimmen, die technische Ausarbeitung inklusive von Beschlussvorlagen kann jedoch von externer Seite geleistet werden.

### 2.3 Erfordernis – Bedarf an Flächennutzungsplanung

Die Erarbeitung eines FNPs ist grundsätzlich geboten.<sup>125</sup> Diese These lässt sich einerseits begründen mit der Verantwortung der Gemeinde für eine geordnete städtebauliche Entwicklung für das gesamte Gemeindegebiet und andererseits unmittelbar ableiten aus der gesetzlichen Verankerung der Entwicklungspflicht bzw. der rahmensetzenden Vorgabe für die verbindliche Bauleitplanung (vgl. §8 Abs. 2 BauGB).

Die Bauleitplanung ist wie in Kapitel 1 bereits dargestellt in das System der Raumplanung eingebunden. Die Bauleitplanung ist zweistufig aufgebaut, aus §8 Abs. 2 BauGB (Entwicklungsgebot) lässt sich ableiten, dass der FNP sowohl zeitlich als auch inhaltlich dem Bebauungsplan vorgeht<sup>126</sup>, damit aus den nach §5 BauGB dargestellten Inhalten die Festsetzungen des Bebauungsplans entwickelt werden können. Das Entwicklungsgebot soll sicherstellen, dass Einzelplanungen und –projekte Teil eines kohärenten Gesamtkonzepts zur städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebietes sind. Um eine Koordinierung der unterschiedlichen Bodennutzungsansprüche und einen Ausgleich der Interessenslagen zu erreichen, ist es daher erforderlich, dass die Gemeinden zur Gewährleistung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung den FNP aufstellt und den aktuellen Anforderungen laufend anpasst bzw. fortschreibt.

Grundsätzlich entscheiden die Gemeinden eigenverantwortlich über das „Ob“ und das „Wann“ der Aufstellung von Bauleitplänen, mit der Einschränkung des § 1 Abs. 3 BauGB wonach zur Aufstellung eines Bauleitplans aufzustellen ist, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist, ohne diesen Terminus gesetzlich zu definieren. Einerseits kommt darin eine Planungsverpflichtung der Gemeinde andererseits eine „Begrenzung der Planungsbefugnis“<sup>127</sup> für die Gemeinde zum Ausdruck. Über die Erforderlichkeit entscheidet die Gemeinde im Rahmen ihrer Planungshoheit und auf der Grundlage einer von ihr entwickelten planerischen Konzeption zur Entwicklung bzw. nach den vorhandenen, planerischen Willensbetätigungen oder Konzeptionen der Gemeinde<sup>128</sup>. „In diesem Sinne ist ein Bauleitplan erforderlich, wenn er von der Planungskonzeption der Gemeinde getragen oder wenn die nachhaltige Entwicklung des Gemeindegebietes ohne Planung nicht zu gewährleisten ist. Demgegenüber nicht erforderlich ist ein Bauleitplan, wenn eine solche planerische Konzeption nicht vorhanden bzw. nicht erkennbar ist.“<sup>129</sup>

<sup>125</sup> Vgl. Koppitz, Hans-Joachim; Schwarting, Gunnar; Finkeldei, Jörg (2000): a. a. O., Seite 22. Vgl. auch Rothe, Karl-Heinz; Müller, Karl (2000): Die Aufstellung von Bauleitplänen, Stuttgart, Berlin, Köln.

<sup>126</sup> In §8 Abs. 3 ist dargelegt, dass von dieser Reihenfolge dahingehend abgewichen werden kann, dass ein Bebauungsplan parallel im Sinne von gleichzeitig zum Flächennutzungsplan aufgestellt, geändert, ergänzt oder aufgehoben werden kann, wenn er dem Entwicklungsgebot entspricht. Ergänzend besteht nach §8 Abs. 4 die Möglichkeit vor der Aufstellung oder Genehmigung des Flächennutzungsplans einen Bebauungsplan rechtskräftig zu machen.

<sup>127</sup> Vgl. Mitschang Stephan (2003): a. a. O.

<sup>128</sup> Vgl. ausführlicher: Rothe, Karl-Heinz; Müller, Karl (2000): a. a. O., Seite 101/102.

<sup>129</sup> Mitschang, Stephan (2003): a. a. O., Seite 58/59.

Von der Aufstellung eines FNP kann lediglich dann abgesehen werden, wenn, wie z.B. in sehr kleinen Gemeinden, in denen ein Entwicklungsdruck aufgrund der wirtschaftsstrukturellen und demographischen Situation kaum zu erwarten ist, die städtebauliche Ordnung mittels eines Bebauungsplans sichergestellt werden kann, der dann das gesamte Gemeindegebiet abdecken muss.

## 2.4 Inhalte des Flächennutzungsplans

Um einen qualifizierten FNP aufstellen zu können sind eine Vielzahl an Arbeitsschritten, die untereinander vernetzt werden müssen, zu absolvieren. An dieser Stelle sollen diese Arbeitsschritte – ohne Anspruch auf Vollständigkeit, da situations- und gemeindespezifische Gegebenheiten unter Umständen sehr spezielle Untersuchungen notwendig machen können – aufgelistet werden. Formale Schritte sind kursiv gesetzt, soweit sie für das Verständnis der Arbeitsabläufe wichtig sind, das Planungsverfahren mit den formellen Verfahrensschritten wird in Kapitel 2.6 beschrieben.

Auf eine detaillierte Darstellung der Arbeitsschritte zur Erarbeitung eines FNP kann an dieser Stelle unter dem Hinweis auf entsprechende Literatur<sup>130</sup> verzichtet werden, da im Rahmen dieser Arbeit die systematische Erhebung der Aufgaben und Ziele der Inhalte im Vordergrund steht, um darzulegen welcher Zweck und welche Wirkungen mit den einzelnen Inhalten verfolgt werden.

Nicht Gegenstand der Analyse im Rahmen dieser Untersuchung sind die Vorarbeiten, die zu den jeweiligen Darstellungen (Inhalten) geführt haben, da dies ein eigener evaluationswürdiger Bereich wäre, der sich an die Untersuchung der erzielten Steuerungswirkung der Inhalte anschließen könnte, um bei fehlender Steuerungswirkung nach den genauen Ursachen zu forschen (Überprüfung der Planungs- und Prognosemethoden etc.)

### 2.4.1 Arbeitsschritte zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans

#### Aufstellungsbeschluss

#### Bestandsaufnahme

- Zusammenstellung der verfügbaren Kartenunterlagen und Daten nach Umfang und Qualität.
- Übersicht über rahmensetzende / bestehende und laufende örtliche und überörtliche Planungen und Untersuchungen inklusive der der Nachbargemeinden – Erfassung sowie Darlegung dieser.
- Darstellung des Zustandes unter Verwendung vorliegender Fachbeiträge zu:  
Topographie, vorhandener Bebauung und ihre Nutzung, ggf. Nutzungskonflikte, Freiflächen und deren Nutzung, Spielstätten / Sportanlagen, Verkehrsanlagen und Verkehrssituation, Gemeinbedarfseinrichtungen, Versorgungsanlagen, Entsorgungsanlagen, Umweltverhältnissen<sup>131</sup>, wasserwirtschaftlichen Verhältnisse, Rohstoffvorkommen / Lagerstätten, Bevölkerung, gewerblicher Wirtschaft, land- und forstwirtschaftliche Struktur.
- Festlegen von ergänzendnotwendigen Fachleistungen und -informationen.
- Darstellung von Altlastenverdachts / - Altlastenflächen.
- Ortsbesichtigungen - örtliche Erhebungen.

<sup>130</sup> Vgl. z.B. Mitschang Stephan (2003): a. a. O.

<sup>131</sup> Zur Erhebung der umweltrelevanten Informationsgrundlagen und Arbeitsmittel für die Flächennutzungsplanung vgl. ausführlich Hinzen, Ajo; Bunzel, Arno (2000): Arbeitshilfe Umweltschutz in der Flächennutzungsplanung; Umweltbundesamt (Hrsg.), Berlin, Seite 43. Sowie Mitschnag, Stephan zuletzt in Mitschang, Stephan (2003): a. a. O.

- Beschreibung des Zustandes mit statistischen Angaben in Text, Zahlen, Graphiken.

In der Regel wird in diesem Rahmen der Landschaftsplan (vgl. Kap. 2.4.2.10) ausgewertet bzw. in Auftrag gegeben.

### **Bestandsanalyse und Prognosen**

- Analyse des in der Bestandsaufnahme ermittelten und beschriebenen Zustands.
- Erstellen von Entwicklungsprognosen auf der Zeitschiene als Rahmenbedingungen für planerische Entscheidungen (z.B. über Dichtewerte etc.).
- Zusammenstellen und Gewichten der vorliegenden Fachprognosen über:  
Bevölkerungsentwicklung, -struktur sowie Haushaltsstruktur, soziale und kulturelle Einrichtungen, gewerbliche Wirtschaft, Landwirtschaft / Forstwirtschaft, Verkehr, Ver- und Entsorgung, Umweltschutz, als Grundlage für das
- Aufstellen von Zielen und Zwecken der Planung.

### **Vorentwurf**

- Zeichnerische Darstellung mit textlichen Erläuterungen der grundsätzlichen Lösung der Aufgabe FNP bzw. der wesentlichen Teile, Begründung sowie Darstellung von Alternativen.

- Darlegung der Auswirkungen der Planung,

unter

- Berücksichtigung von Regional- und Fachplanungen,
- frühzeitiger TöB- und Behördenbeteiligung (von betroffenen bzw. berührten),
- Abstimmung mit Nachbargemeinden,
- frühzeitige Bürgerbeteiligung mit Erörterung, dafür Vorbereitung und Durchführung von:  
Öffentlichkeitsarbeit, Informationsschriften, Informationspräsentationen, Vorbereitung Diskussionsveranstaltung.
- Auswertung der frühzeitigen Beteiligung.
- Erstellung von Sitzungsvorlagen, Arbeitsheften.
- Dokumentation des Umgangs mit eingegangenen Impulsen.
- Auswahl einer Alternative für weitere Bearbeitung als Entwurfsgrundlage.
- Beschluss in Gemeindegremien.

### **Entwurf**

- Entwurf des FNPs erarbeiten in der vorgeschriebenen Fassung, d.h. nach Planzeichenverordnung (PlanzV) mit Erläuterungsbericht (ggf. mit thematischen Beikarten).
- Auslegungsbeschluss und Auslegung:
  - ein Exemplar zur Auslegung; ggfs. mehrere für TöB.
  - Entgegennahme und Protokollierung der Anregungen – Abwägung.
  - Verfassen von Stellungnahmen / Begründungen zu Anregungen.
  - Schriftstücke zur Unterrichtung der Betroffenen aufsetzen.
  - Erstellung von Sitzungsvorlagen.
- Abstimmung und Beschluss in Gremien / Gemeinderat über Abwägung.
- Änderung des Entwurfes im Hinblick auf Einarbeitung von zu berücksichtigenden Anregungen.



## **Gültiger Flächennutzungsplan**

- Feststellungsbeschluss,
- (Drucklegungs-Exemplar vorbereiten),
- Vorlage zur Genehmigung / Prüfung durch die Genehmigungsbehörde.

Diese Arbeitsschritte oder fachlich-inhaltlichen Aktivitäten im Rahmen der Flächennutzungsplanung sind die fachliche Grundlage für die Inhalte der Flächennutzungsplanung, das heißt der Outputs im Sinne von „Leistungen, die von Flächennutzungsplänen erbracht wird“.

Die wesentlichen Inhalte des FNPs sind in §5 Abs. 2-4 BauGB aufgezählt. Sie lassen sich unterteilen in Darstellungen, Kennzeichnungen und nachrichtliche Übernahmen.

### **2.4.2 Darstellungen**

Mittels der Darstellungen kann die Gemeinde die Grundzüge der gemeindlichen Entwicklung dokumentieren. Aus den Darstellungen werden die nachfolgenden Bebauungspläne oder Vorhaben- und Erschließungspläne (vorhabenbezogene Bebauungspläne) entwickelt.

Im folgenden werden die Darstellungsmöglichkeiten nach §5 Abs. 2 BauGB sowie die jeweils mit ihnen verbundenen Aufgaben, Ziele und Wirkungen aufgezeigt.

#### **2.4.2.1 Bauflächen, Baugebiete und das Maß der baulichen Nutzung**

Bauflächen bzw. Baugebiete sind das Kernstück der Flächennutzungspläne, denn die städtebauliche Ordnung und Entwicklung ist maßgeblich davon abhängig welche Teile des Gemeindegebietes für welche Art der Nutzung vorgesehen sind und wie die Zuordnung dieser Bauflächen zueinander geregelt ist.

Bauflächen sind Flächen für die Bebauung nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung. Baugebiete sind Flächen für die Bebauung nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung. Neben der Art der baulichen Nutzung kann auch das allgemeine Maß der baulichen Nutzung dargestellt werden.

Je nach erforderlicher Konkretisierung kann die Gemeinde zwischen der Darstellung der allgemeinen Art und der besonderen Art der baulichen Nutzung wählen. Die Baunutzungsverordnung konkretisiert diese beiden Begriffe in § 1 Abs. 1 und 2 BauNVO.

Bauflächen beschränken sich auf die Arten: Wohnbauflächen (W), gemischte Bauflächen (M), gewerbliche Bauflächen (G), Sonderbauflächen. Diese Art der Darstellung eröffnet der Gemeinde ein größeres Maß an Flexibilität, da die Konkretisierung der Bauflächen erst im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung stattfindet und dementsprechend auch auf veränderte Bedarfsstrukturen reagiert werden kann. Auch das Erfordernis für Planänderungsverfahren wird dadurch reduziert.

Die Darstellung von Baugebieten bietet eine differenziertere Auswahl: Kleinsiedlungsgebiete (WS), reine Wohngebiete (WR), allgemeine Wohngebiete (WA), besondere Wohngebiete (WB), Dorfgebiete (MD), Mischgebiete (MI), Kerngebiete (MK), Gewerbegebiete (GE), Industriegebiete (GI), Sondergebiete (SO), die der Erholung dienen und Sonstige Sondergebiete. Diese Baugebietsarten sind in der BauNVO mit konkreten Regelungen über in ihnen generell oder ausnahmsweise zulässige bauliche oder sonstige Nutzungen beschrieben. Dementsprechend bringt die Gemeinde bei der Darstellung von Baugebieten im FNP zum Ausdruck, dass sie bereits konkrete Nutzungsvorstellungen für die entsprechenden Flächen hat.

Ergänzend zu der Verortung der für die Bebauung vorgesehenen Flächen sowie deren mehr oder weniger festgelegte Art der Bebauung kann das Nutzungsmaß dargestellt werden. Gemäß §16 Abs.1 BauNVO kann das allgemeine Maß der baulichen Nutzung auf drei Arten dargestellt werden: als Geschossflächenzahl (GFZ)<sup>132</sup>, als Baumassenzahl (BMZ<sup>133</sup>) oder durch Angabe der Höhe der baulichen Anlagen.

### WOHNBAUFLÄCHEN

Der Wohnungsmarkt gestaltet sich in jeder Gemeinde anders. Ausgehend von einer Bevölkerungsprognose und einer Wohnungsbedarfsanalyse (Altersstruktur des Wohnungsbestandes, der Größenverteilung nach Wohnfläche, der Ausstattung der Wohnungen, des Mietspiegels, der Wohnsituation der Haushalte, der Wohnbautätigkeit sowie der präferierten Wohnwünsche der Bürger und der Altersstruktur der Bürger bildet die Basis für Grundannahmen und Zielvorstellungen für eine Prognose, die zu einer differenzierten Bedarfsermittlung führt) führen Vorstellungen über bestimmte Wohnungstypen zur Berechnung der benötigten Wohnbauflächen.. Aufgabe des FNPs ist es entsprechend Wohnbauflächen für die unterschiedlichen Wohnwünsche zu sichern, bzw. Potentiale aufzuzeigen, die durch Nachverdichtungen gewonnen werden können. In diesem Bereich spielen die politischen neben den planerischen Zielvorstellungen eine besonders große Rolle, wenn es darum geht wie der Bodenschutzgrundsatz des §1 BauGB umgesetzt wird, bzw. der Planungsgrundsatz der nachhaltigen Entwicklung ihren Niederschlag finden soll. Eine gewisse Unsicherheit für die Gemeinden ergibt sich derzeit durch die demographische Entwicklung<sup>134</sup> und ihren Auswirkungen auf der Zeitschiene. Im öffentlichen Bewusstsein ist diese Entwicklung bezüglich der Perspektiven für die Finanzierung sozialer Sicherungssysteme v.a. der Altersversorgung, weniger im Blickfeld sind dagegen die Auswirkungen für den Arbeitsmarkt, die wirtschaftliche Entwicklung sowie die räumlichen Auswirkungen auf regionaler und kommunaler Ebene.<sup>135</sup>

Die Prognose-Annahmen und Bedarfsermittlungen im Bereich Wohnbauflächen haben Auswirkungen auf die Dimensionierung und Verortung der sozialen Infrastruktur, wie Kindergärten, Schulen, Sportstätten etc.

---

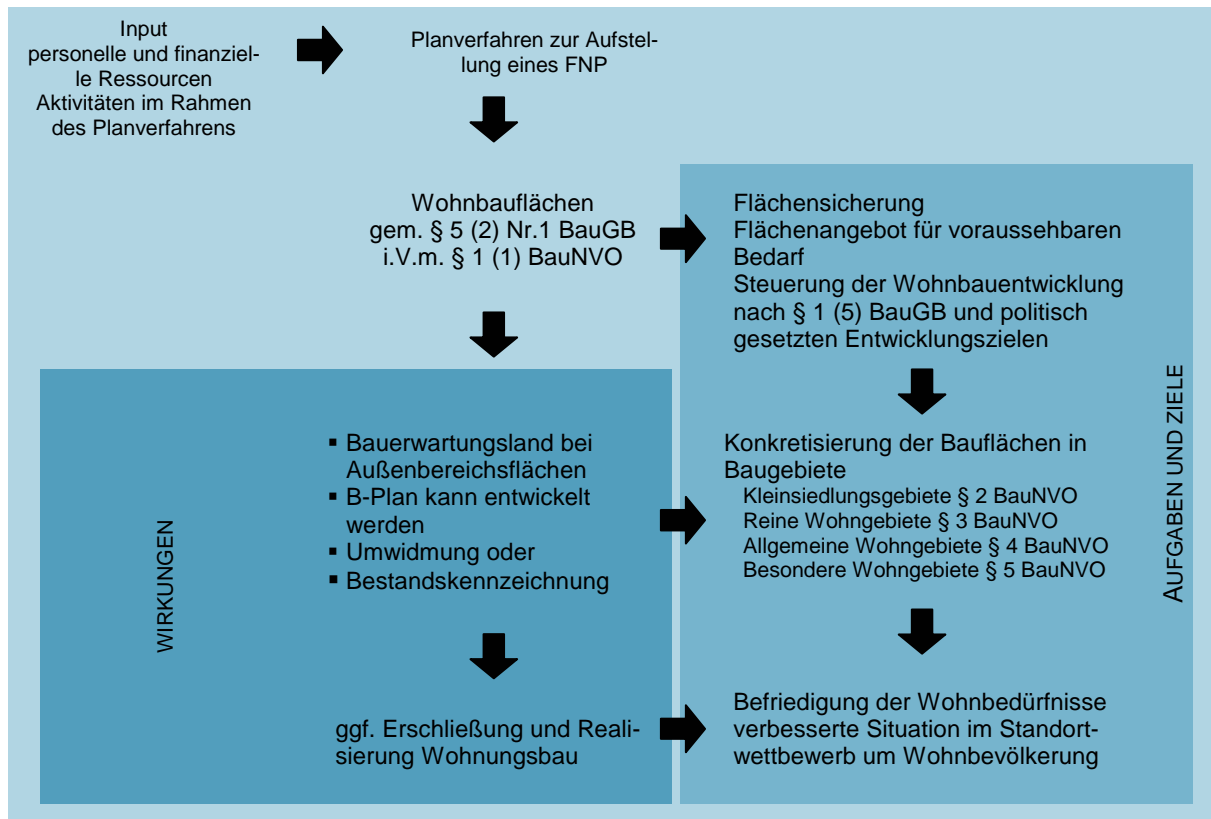
<sup>132</sup> Die Geschossflächenzahl gibt die Größe der Geschossfläche an.

<sup>133</sup> Die Baumassenzahl gibt die Baumasse (Kubikmeter Baumasse je Quadratmeter Grundstücksfläche) an.

<sup>134</sup> Demographische Entwicklung bezeichnet das Bevölkerungswachstum, bestimmt durch das natürliche Wachstum und das Wanderungssaldo (kann auch negatives Wachstum sein).

<sup>135</sup> Steinebach, Gerhard (2002): Brachflächenrecycling – von der militärischen zur zivilen Konversion; in: Bundesbaublatt (BBB) Heft 11/2002; Seiten 19 ff.

Abbildung 2-4: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Wohnbauflächen



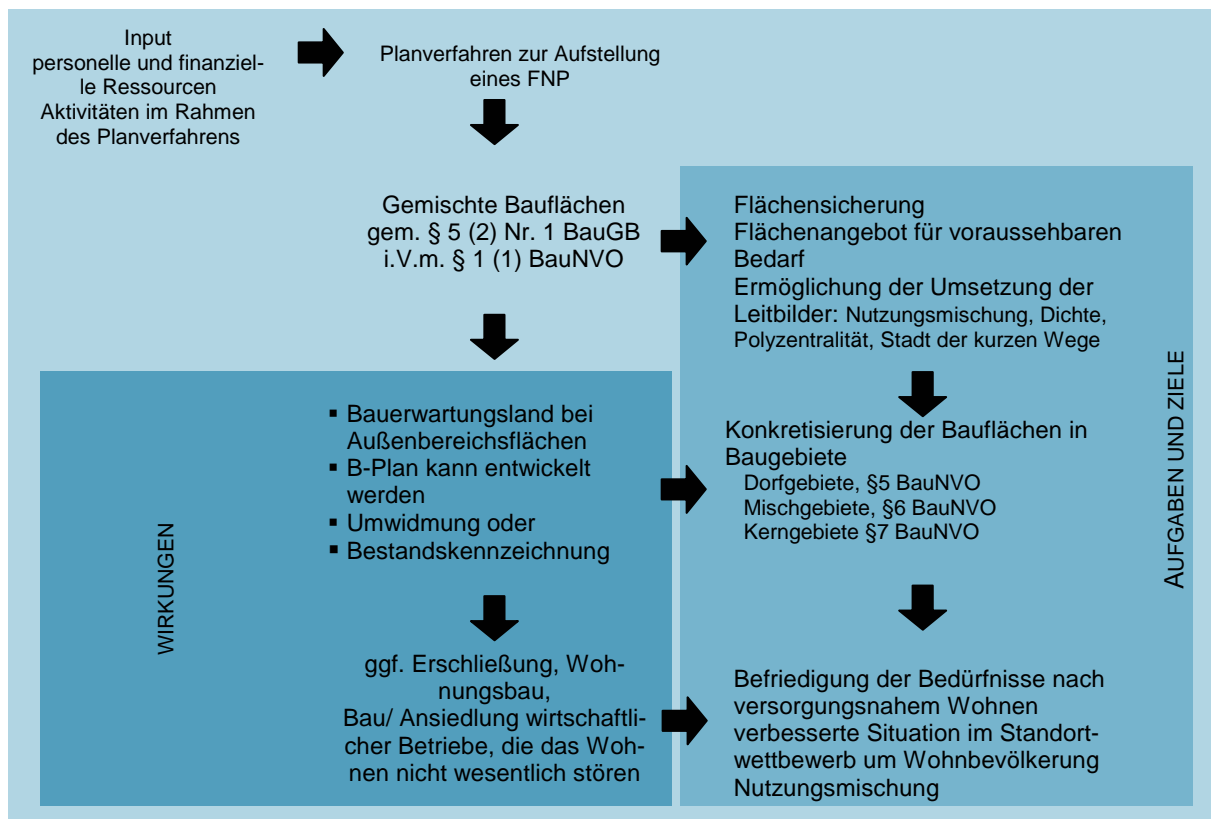
### GEMISCHTE BAUFLÄCHEN

Gemischte Bauflächen dienen dem nebeneinander von Wohnen und Arbeiten. Unterschieden werden Dorfgebiete, Mischgebiete und Kerngebiete<sup>136</sup>. Diese Art der Baufläche hat einerseits mit den Umsetzungs-Diskussionen um eine nachhaltige Stadtentwicklung eine gestiegene Bedeutung erlangt, da die wesentlichen Handlungsfelder einer nachhaltigen Stadtentwicklung in den Schlagworten „Nutzungsmischung“, „Stadt der kurzen Wege“, „Urbanität durch Dichte“ sowie „Dezentrale Konzentration bzw. Polyzentralität“ gesehen werden.<sup>137</sup> Andererseits sind mit der zunehmenden Tertiärisierung der Wirtschaft die Potentiale für Wohnen neben Arbeiten gestiegen.

<sup>136</sup> In der BauNVO §5 bis 7 sind die jeweils zulässigen Nutzungen in diesen Gebietstypen festgelegt. In Dorfgebieten können neben dem Wohnen auch landwirtschaftliche Betriebe, nicht störende Gewerbe- und Handwerksbetriebe etc. beherbergt sein. Mischgebiete dienen dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören, beispielsweise Geschäfts- und Bürogebäude, Einzelhandelsbetriebe, Anlagen für Verwaltungen etc. Kerngebiete dagegen dienen vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben, der Verwaltung und der Kultur und in zweiter Linie dem Wohnen.

<sup>137</sup> Vgl. auch ausführlicher: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.) (1996): Nachhaltige Stadtentwicklung, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3.1996, Bonn.

Abbildung 2-5: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von gemischten Bauflächen



## GEWERBLICHE BAUFLÄCHEN

Wirtschaft und Gesellschaft befinden sich heute im Übergang vom Industrie- zum Informationszeitalter.<sup>138</sup> Neue Technologien durchdringen alle Bereiche wirtschaftlichen Handelns. Vor allem die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien treiben derzeit den Veränderungsprozess voran. Sie beschleunigen und verbilligen Transaktionen, (Bsp. Bankgeschäfte schneller als Schalter: Terminals und Internet-Homebanking), ermöglichen globale Kommunikation (E-mail, Internet Nutzungen) und machen damit Güter und Dienstleistungen schneller und umfassender weltweit verfügbar.

Informationen bilden neben den klassischen Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden den vierten wichtigen Wirtschaftsfaktor. Große Wachstumschancen werden in den sogenannten TIME-Branchen<sup>139</sup> vorhergesagt. Heute kommt den IuK-Technologien<sup>140</sup> bereits große wirtschaftliche und beschäftigungspolitische Bedeutung zu: Das Wirtschaftsvolumen in der Informationswirtschaft berechnet sich aus den Bereichen Medien (Druck und elektronische Medien), Telekommunikation (Geräte und Dienste), DV-Geräte (Büromaschinen, Software, Service), Elektronik in Gerä-

<sup>138</sup> Vgl. Dostal, Werner (2001): Demografie und Arbeitsmarkt 2010 – Perspektiven einer dynamischen Erwerbsgesellschaft, in: Bullinger, Hans-Jörg (Hrsg.): Zukunft der Arbeit in einer alternden Gesellschaft, Stuttgart.

<sup>139</sup> TIME-Branchen = Telekommunikation Informationstechnik Medien Entertainment

<sup>140</sup> Def. Informationstechnologien = Computer Hardware, Büro Technologie, Software, Datacom-Hardware und brachenspezifische Dienstleistungen + Telekommunikationsgeräte (z.B. Telefon) und -dienste (z.B. Unterstützung der Sendebereitschaft für den Informationsaustausch über Voice-Systeme) ergänzen zu IuK technologie.

ten und Anlagen sowie der Unterhaltungselektronik. Ergänzend hat die Bedeutung des E-Government und E-Business stark zugenommen.<sup>141</sup>

In Arbeitswelt und Stadtraum lassen sich gegenwärtig zwei Entwicklungstendenzen feststellen, die eng miteinander korrespondieren: die generelle Flexibilisierung von Arbeit und die Auflösung "kollektiver Rhythmen". Ökonomische Ursachen hierfür sind die Anpassung von Arbeits- und Betriebszeiten an Auftragsschwankungen, die Ausdehnung im Bereich der Betriebs- und Öffnungszeiten sowie die zunehmende internationale Vernetzung von Märkten und Unternehmen.<sup>142</sup>

Die, aus dem sich im Fluss befindlichen Strukturwandel resultierenden, Konsequenzen für Städte und kleinerer Kommunen sind ein weitgehend ungeklärtes und unerforschtes Gebiet.<sup>143</sup>

Aufgabe des FNPs ist es, die für die wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde und somit für die Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen erforderlichen Flächen zu sichern. Vor dem Hintergrund der oben nur schematisch aufgezeigten Entwicklungen eine sehr spezifische Aufgabe in einem unsicheren Umfeld, wenn es um die Spezifikation der Flächennutzungs- sowie der Entwicklungsprognosen geht.

---

<sup>141</sup> Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.): E-Government meets E-Business, Tagungsband des 3. Fachkongresses Media@Komm am 17./18.9.2002 in Nürnberg, Bonn.

<sup>142</sup> vgl. Henckel, Dietrich; Erberling, Matthias (Hrsg.) (2002): Raumzeitpolitik, Opladen. Hierbei handelt es sich um eine Veröffentlichung der Diskussionen in einem ARL-Arbeitskreis „Zeit und Raum“.

<sup>143</sup> Fragen, die sich stellen: Werden bestehende regionale und stadträumliche Disparitäten verschärft oder gar umgekehrt?

Welche Auswirkungen hat die Geschwindigkeit, mit der heute Infrastrukturleistungen verfügbar gemacht werden müssen, auf städtische Randlagen und strukturschwache Regionen?

Führen die Verfügbarkeit von IuK-Technologien und ihre Anwendung z.B. im privaten Bereich zu einer Vernachlässigung ganzer Räume bei der Erhaltung und Entwicklung der materiellen Infrastruktur?

Was geschieht mit den städtischen Orten des Handels, wenn deren Angebot durch das Internet nicht mehr ortsgebunden ist?

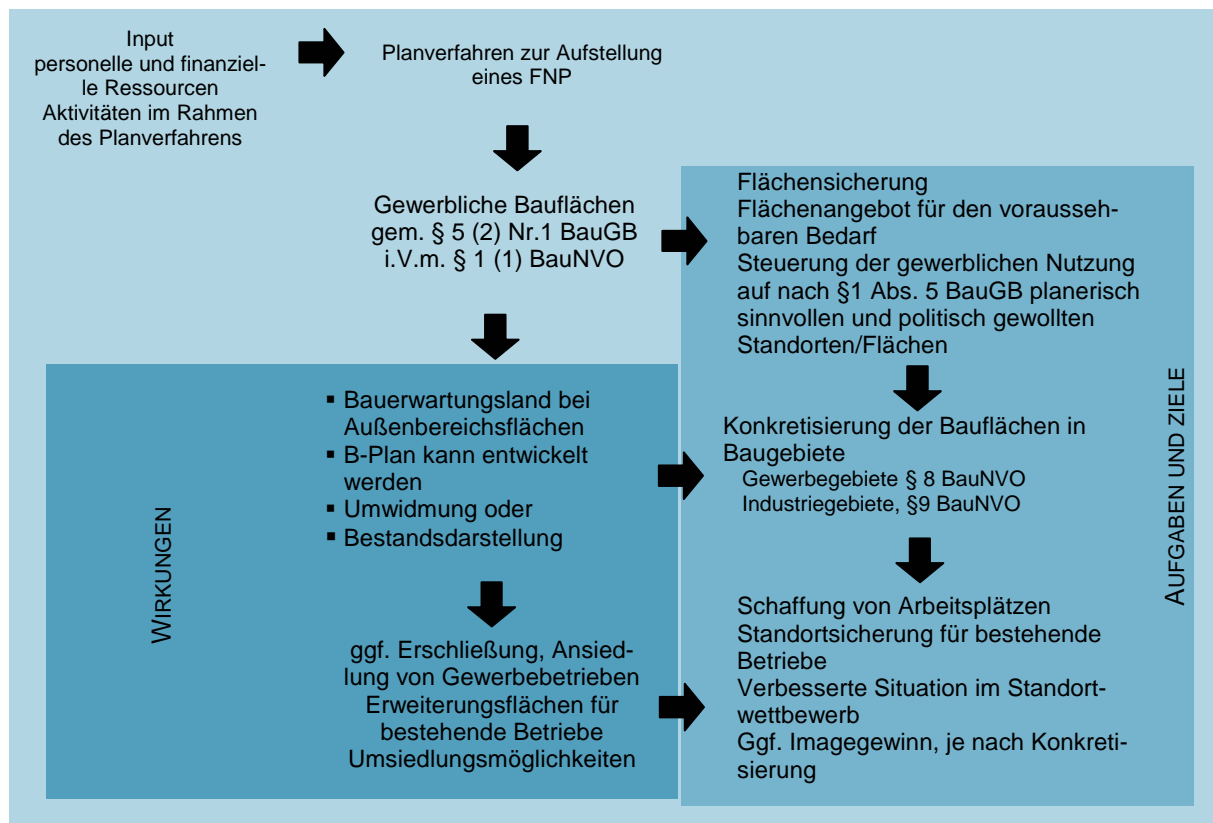
Was bedeutet die Flexibilisierung, die der Einsatz der neuen Technologien für die zeitliche und räumliche Organisation von Prozessen der Leistungserstellung ermöglicht, für die Nachfrage nach Infrastrukturleistungen im Bereich des Verkehrs und der Telekommunikation?

Welche Bedeutung haben die neuen Medien für eine mögliche Formenvielfalt in Arbeit-Wohnen-Leben-Beziehungen?

Welche Folgen haben die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien auf Stadtentwicklungsprozesse?

Welche räumlichen Effekte haben die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien auf die Stadt und ihre Teilräume, beispielsweise die Innenstadt, die Wohngebiete, die Gewerbegebiete, aber auch für Mischgebiete?

Abbildung 2-6: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung gewerblicher Bauflächen



### SONDERBAUFLÄCHEN

Sonderbauflächen werden häufig für Gemeinbedarfseinrichtungen mit großem Flächenbedarf, wie z.B. Hochschulen, Messen, Krankenhäuser und Sportstadien dargestellt. Verstärkte Bedeutung haben diese Bauflächen dadurch erhalten, dass großflächige Einzelhandelsbetriebe nur in Kerngebieten oder dafür vorgesehenen Sondergebieten vorgesehen werden können.

Je nach raumordnerischer Zentrenausweisung ist ein differenziertes Angebot mit entsprechendem Flächenbedarf notwendig. Oben beispielhaft genannte Einrichtungen sind als Standortfaktoren, die die Attraktivität als Wohn- und Gewerbestandort positiv beeinflussen, zu werten.

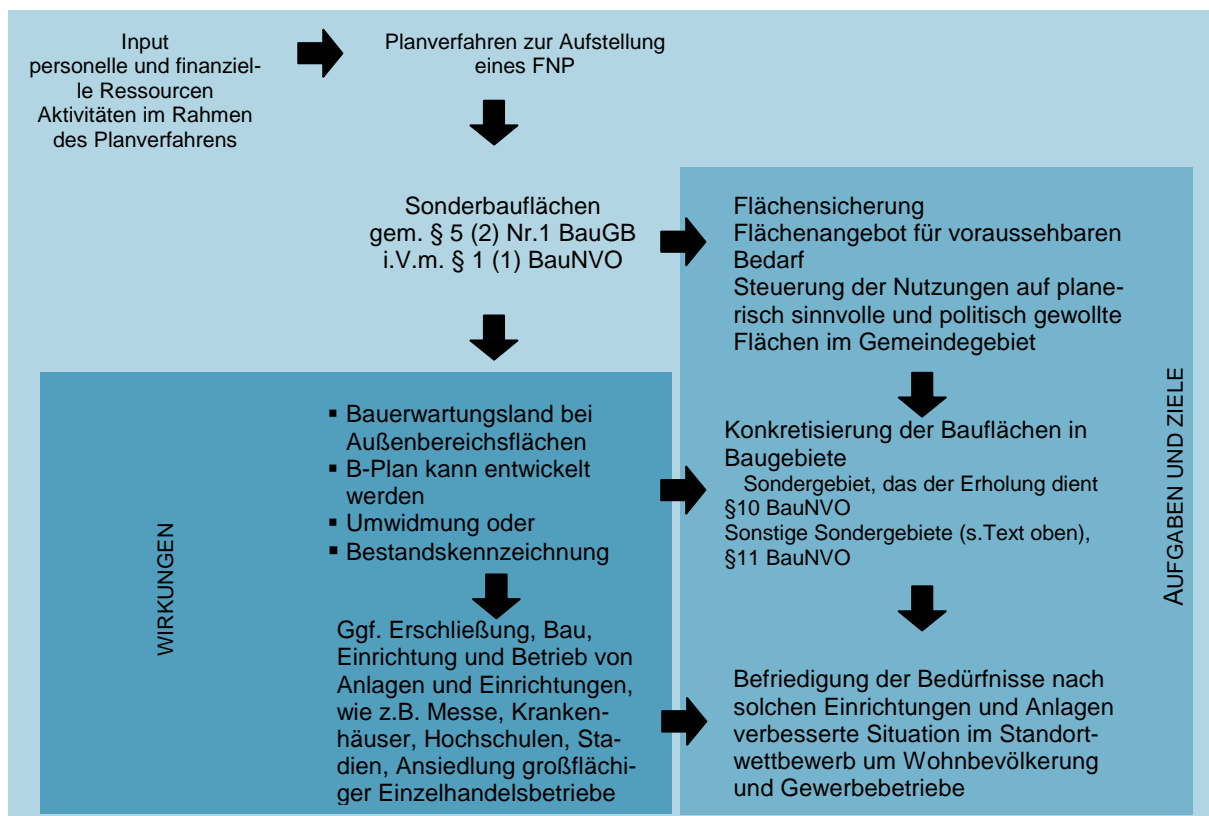
Besondere Bedeutung haben die Sonderbauflächen auch durch die zunehmende Nutzung und Förderung der Windenergie erhalten. Flächen für Windenergieanlagen können im FNP als Sonderfläche/-gebiet mit der Zweckbestimmung "Windpark" nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB i.V.m. § 11 BauNVO oder als Versorgungsfläche nach § 5 Abs. 2 Nr. 4 BauGB dargestellt werden. Eine überlagernde Darstellung unter Verwendung der Grundnutzung "Flächen für die Landwirtschaft" ist wegen der Verträglichkeit der Nutzungen zulässig.<sup>144</sup>

<sup>144</sup> Vgl. Ministerium der Finanzen, Ministerium des Innern und für Sport, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau und Ministerium für Umwelt und Forsten (1999): Hinweise zur Beurteilung der Zulässigkeit von Windenergieanlagen; Gemeinsames Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums des Innern und für Sport, des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau und des Ministeriums für Umwelt und Forsten, vom 18. Februar 1999 (FM 3275-4531), Mainz.

Eine solche Darstellung hat in der Regel Ausschlussfunktion für das übrige Gemeindegebiet.<sup>145</sup> Sie muss zu ihrer Wirksamkeit mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar sein und dem Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 5, 6 i.V.m. § 1a BauGB genügen. Hierzu muss die Gemeinde eine Untersuchung des gesamten Gemeindegebiets vorgenommen und ein schlüssiges Planungskonzept für den gesamten Außenbereich erarbeitet haben.

Von Bedeutung für die konkrete Auswahl der Standorte der Windenergieanlagen sind insbesondere die Bestandsaufnahme und –analyse in den Punkten: Windverhältnisse, günstige Lage zu Umspannwerken, leichte Erschließbarkeit durch vorhandene Wege, Vorbelastung durch technische Anlagen, vorgeschriebene Mindestabstände zu sensiblen Nutzungen sowie Vereinbarkeit mit den Belangen des Naturschutzes, der Landschaftspflege sowie des Fremdenverkehrs. Die für die Abgrenzung der geeigneten Flächen letztendlich maßgebenden Gründe sind im Erläuterungsbericht darzulegen. Soweit in einem Regionalplan Flächen für Windenergieanlagen als Ziele der Raumordnung ausgewiesen wurden, ist zu beachten, dass die Regionalplanung nur Aussagen über raumbedeutsame Vorhaben trifft.<sup>146</sup> Entsprechende Ausweisungen haben damit keine Ausschlusswirkung für nicht raumbedeutsame Windenergieanlagen. Eine solche Wirkung kann nur über die Flächennutzungsplanung erreicht werden.

Abbildung 2-7: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Sonderbauflächen



<sup>145</sup> Vgl. auch §35 Abs. 1 Nr.5 BauGB nach dem Vorhaben, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie dienen zu den privilegierten Vorhaben im Außenbereich zählen.

<sup>146</sup> Als raumbedeutsam gelten Planungen und Maßnahmen, durch die Grund und Boden beansprucht und/oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflusst werden.

### 2.4.2.2 Einrichtungen und Anlagen zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen und privaten Bereichs, insbesondere Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs

Darunter werden Einrichtungen verstanden, die eine öffentliche Aufgabe erfüllen, für die Allgemeinheit zugänglich sind und ein privatwirtschaftliches Gewinnstreben fehlt bzw. eine untergeordnete Rolle spielt<sup>147</sup>. Unter Einrichtungen des Gemeinbedarfs werden z.B. Schulen, Kinderbetreuungseinrichtungen, Sportplätze, Schwimmbäder, Kirchen, Museen, Theater, öffentliche Verwaltungseinrichtungen Krankenhäuser und weitere Infrastruktureinrichtungen<sup>148</sup> verstanden. Einrichtungen und Anlagen zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sind v. a. solche der „modernen Infrastruktur“, wie Ladenzentren, Ärztehäuser, private Jugendzentren, Freizeiteinrichtungen, private Bildungseinrichtungen sowie die Einrichtungen der privatisierten Post- und Bahnunternehmen.<sup>149</sup> Dabei wird lediglich die Darstellung der Ausstattung des Gemeindegebietes mit Versorgungseinrichtungen, im Sinne der infrastrukturellen Grundausstattung, erforderlich. Das bedeutet, dass anhand von Symbolen aus der PlanzV der Standort von Versorgungseinrichtungen im Gemeindegebiet verdeutlicht werden soll, eine Darstellung von Flächen ist nicht erforderlich, aber optional möglich und wird bei größeren Flächen praktiziert.<sup>150</sup>

Zur Darstellung von Standorten für Gemeinbedarfseinrichtungen sind als Aktivitäten im Sinne von Vorarbeiten notwendig: Ermittlung und Überprüfung von Standorten, Größe und Ausstattung von Anlagen für den Gemeinbedarf sowie Bedarfsanalysen und Erreichbarkeitsstudien. Für die planerische Verankerung sind insbesondere eine bedarfsgerechte Bemessung der Einrichtungen, eine zentrale Lage mit günstigen Einzugsbereichen sowie wirtschaftlich tragfähige Größen der Einrichtungen zu beachten. Diese Daten werden i.d.R. von den zuständigen Behörden geliefert.

In größeren Städten wird unterschieden zwischen den Einrichtungen auf der gesamtstädtischen Ebene und solchen der ortsteilbezogenen Ebene.

Die Möglichkeit zur Darstellung von Flächen für Sport- und Spielanlagen ist besonders betont. Damit wird die Gemeinde in die Lage versetzt, wohngebietsnahe Sport- und Spielflächen zu bestimmen, zu sichern und mögliche Konflikte vorzuklären und zu vermeiden.

Die Attraktivität der Gemeinden als Wohn- und Arbeitsstandort wird wesentlich durch die Qualität und Quantität der Gemeinbedarfseinrichtungen bestimmt. Je nach Einordnung in das Zentrale-Orte-Konzept gehören dazu wohnstandortbezogene und übergeordnete Einrichtungen.

Ebenso wie bei der Ausweisung von Wohnbauflächen ist bei den Gemeinbedarfseinrichtungen der demographische Wandel, der sich auf der Zeitschiene gemeindespezifisch sehr unterschiedlich darstellen kann zu berücksichtigen. Insbesondere von Bedeutung wird die Planung von Betreuungseinrichtungen für ältere und ambulant pflegebedürftige Bürger, da es in diesem Bereich, anders als z.B. für Spiel- und

<sup>147</sup> vgl. Battis, Ulrich; Krautberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter (1999): a. a. O., Seiten 167.

<sup>148</sup> Battis, Krautberger, Löhr nennen z.B. ergänzend Ärztehäuser, private Jugendzentren, freie Bildungseinrichtungen. Eine Ergänzung dieser Aufzählung durch die Gemeinde ist möglich. Vgl. die ausführlichere Zusammenstellung von Gemeinbedarfseinrichtungen bei Hinzen, Ajo; Bunzel, Arno (2000): a. a. O., Seite 73. oder bei Mitschang, Stephan (2003): a. a. O., Seite 215-217.

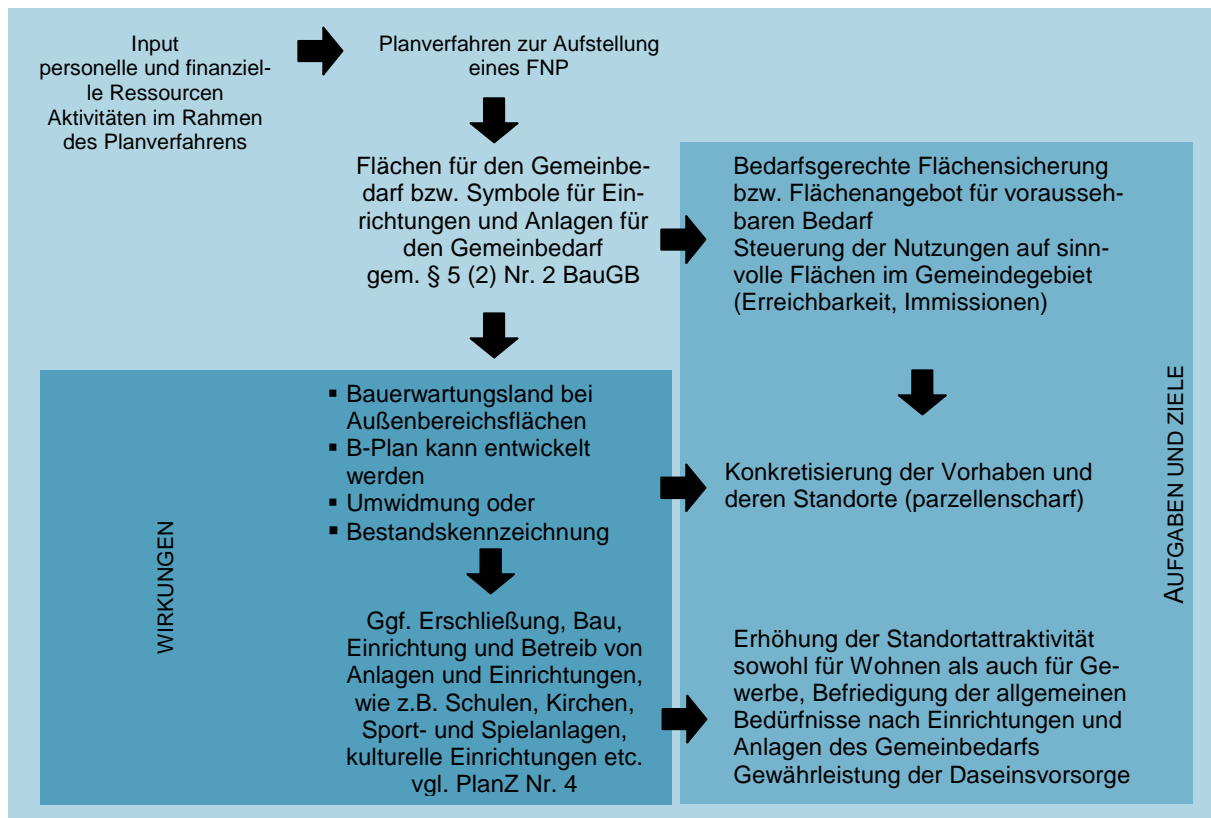
<sup>149</sup> Vgl. Mitschang, Stephan (2003): a. a. O.

<sup>150</sup> Im Flächennutzungsplan der Stadt Kaiserslautern werden z.B. Flächen ab einer Größe von einem halben Hektar dargestellt, im Berliner Flächennutzungsplan werden nur Flächen mit einer Größe von mehr als drei Hektar dargestellt.



Sporteinrichtungen derzeit nur in wenigen Gemeinden eine zuständige „Fachplanung“ bei den Verwaltungen existiert.<sup>151</sup>

Abbildung 2-8: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Gemeinbedarfseinrichtungen



### 2.4.2.3 Flächen für den überörtlichen Verkehr und für die örtlichen Hauptverkehrszüge

Mit Flächen für den Verkehr sind nicht nur Straßenverkehrsflächen gemeint, sondern alle Verkehrsarten außer dem Schienen- und Wasserverkehr.<sup>152</sup> Flächen für den überörtlichen Verkehr, also für den Verkehr, der über die Gemarkungsgrenze der Gemeinde hinausgeht und diese mit dem Umland verbindet, können als nachrichtliche Übernahmen oder eigene Darstellungen im FNP dargestellt werden. Während für Autobahnen die Straßenverkehrsämter Baulastträger und Planender sind, sind Gemeinden dies für Bundes- und Landstraßen innerhalb der Ortsdurchfahrt. Die Planung der Straßen wird innerörtlich dabei meistens über einen Bebauungsplan abgewickelt, da dann der angrenzende Städtebau direkt mit festgesetzt werden kann.

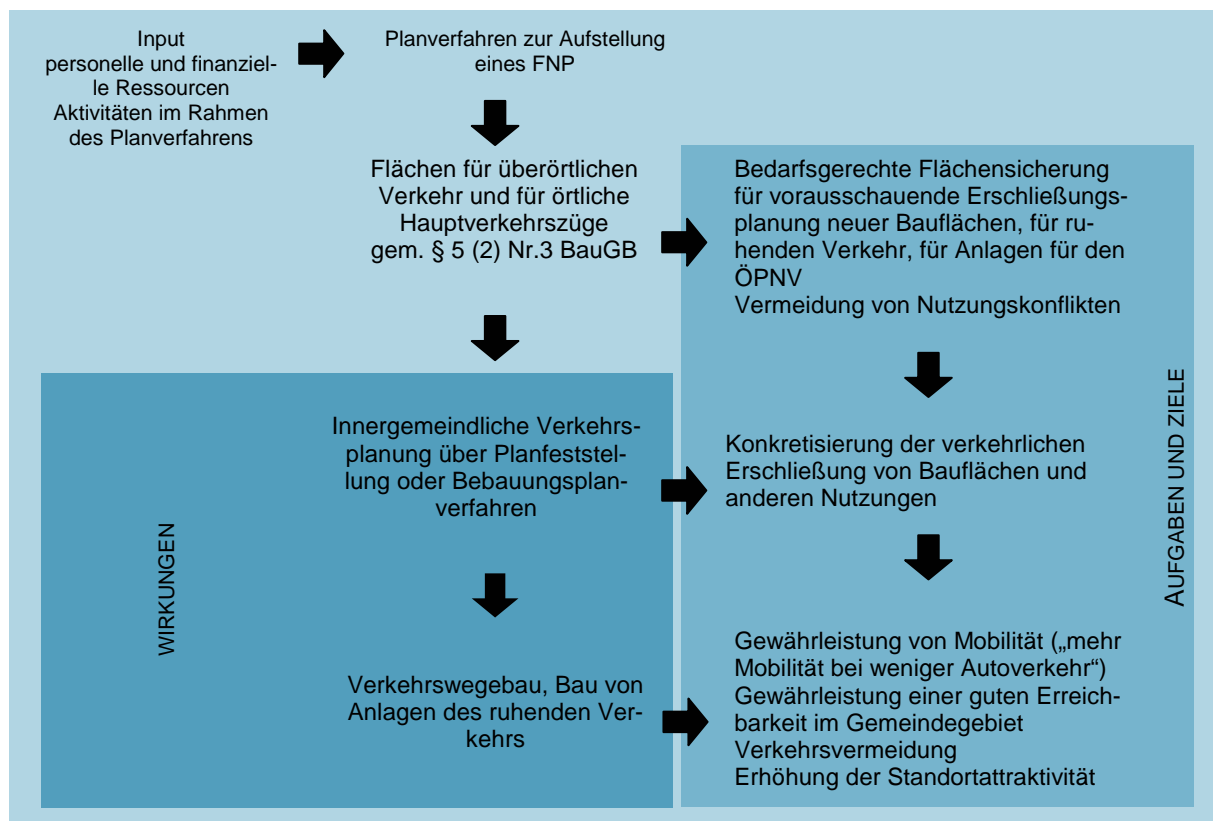
<sup>151</sup> Altenpolitik und Altenhilfe sind in Deutschland nur bruchstückhaft und unsystematisch sozialrechtlich normiert. Eine Bundes-Altenpolitik existiert vor diesem Hintergrund kaum. Einige Länder verfügen über „Altenpläne“, die Formen und Ziele der Altenhilfe und -politik sowie Modellprogramme enthalten. In den Gemeinden, in denen sich das Leben der Alten hauptsächlich abspielt und die die Lebenssituation prägen, gibt es nur selten Altenpläne oder Altenhilfepläne. Vgl. Gitschmann, Peter; Bullmann, Udo (1993): Kommunale Altenpolitik; in : Roth, Roland; Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden; Bundeszentrale für politische Bildung, Opladen, Seiten 556 und 557.

<sup>152</sup> Vgl. Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter (1999): a. a. O.

Da der FNP die Grundzüge der gemeindlichen Entwicklung darstellen soll, ist die Darstellung der örtlichen Verkehrsflächen auf die „Hauptverkehrszüge“ beschränkt. Hierzu zählen: innergemeindliche Haupt- und Durchgangsstraßen, wichtige Zubringer- und Sammelstraßen, Ringstraßen zur Erschließung der zentralen Ortsbereiche, die Anschlüsse der Bauflächen an Hauptverkehrswege, wichtige Flächen für den ruhenden Verkehr, wichtige Fuß- und Radwegeverbindungen, große Plätze, sowie innergemeindliche schienengebundene Hauptverkehrszüge. Die notwendigen fachlichen Inputs für die kommunale Ebene werden i.d.R. von den zuständigen Behörden erbracht.

Aus der Entwicklung der Stadtstruktur ergeben sich in der Regel Veränderungen des Verkehrsbedarfs sowie unter Umständen der Verkehrsbeziehungen. Diese müssen im Rahmen der Flächennutzungsplanung in das Verkehrsnetz eingearbeitet werden. Dabei hat die Flächennutzungsplanung allgemein zum Ziel, durch eine gute räumliche Zuordnung neuer oder veränderter Nutzungen nicht notwendigen Verkehr zu vermeiden. „Verkehrsplanung ist ein wesentlicher Teil der städtischen Gesamtplanung und sollte einen möglichst engen Bezug zur Flächennutzungsplanung besitzen; denn wie die Erfahrung, aber auch aktuelle Arbeiten zeigen, ist es der Verkehr, der über die Zukunft der Städte entscheidet(...). Zwischen Verkehr und Stadtbild besteht eine symbiotische Beziehung (...).“<sup>153</sup> Dementsprechend ist es bei der gesamtgemeindlichen Entwicklungsplanung für die Zukunft wichtig, Flächennutzungsplanung und Verkehrsplanung integriert zu betreiben.

Abbildung 2-9: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Verkehrsflächen



<sup>153</sup> Hall, Peter; Pfeiffer, Ulrich (2000): Urban 21. Der Expertenbericht zur Zukunft der Städte, Stuttgart, München, Seite 337.

#### 2.4.2.4 Flächen für die Ver- und Entsorgung

Im FNP können Flächen für Versorgungsanlagen, für die Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung, für Ablagerungen sowie für Hauptversorgungs- und Hauptabwasserleitungen dargestellt werden. Unter Versorgungsanlagen sind Anlagen zu verstehen, die der Versorgung mit Wasser, Gas, Elektrizität und Fernwärme dienen. Nach der Privatisierung der Post fallen nun auch Fernmeldeanlagen unter diesen Begriff.<sup>154</sup>

„Durch die Versorgung der Bevölkerung mit diesen lebensnotwendigen Bedarfsgütern wird ein Teil der staatlichen Verpflichtung zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge erfüllt.“<sup>155</sup> Eine öffentliche Versorgung liegt vor, wenn sie der Allgemeinheit und nicht nur der Eigenversorgung dient, egal, ob der Träger privat- oder öffentlich-rechtlicher Natur ist.

Die Darstellung und Verortung von Abfallentsorgungsanlagen (zu Zwecken der Verwertung und der Beseitigung) im FNP erschließt sich aus der notwendigen vertraglichen Einordnung in das Siedlungsgefüge und der hohen Konfliktrichtigkeit solcher Anlagen. Bei der Darstellung von Flächen für die Abfallentsorgung im FNP geht es hauptsächlich um die Standortvorsorge und Standortsicherung für Abfallentsorgungsanlagen, um eine siedlungsverträgliche Einbindung dieser Anlagen im Siedlungskörper zu gewährleisten. Allerdings werden die Standorte für Abfallentsorgungsanlagen oft bei der Aufstellung von Regionalplänen bereits festgelegt, so dass der FNP im Rahmen des Anpassungsgebotes nach §1 Abs. 4 BauGB hier weniger konzeptionellen Charakter erfüllt.

Für die Darstellung von Flächen für die Abwasserbeseitigung (Kläranlagen, Regenrückhaltebecken, Rieselfelder) kann die Gemeinde in der Regel auf Abwasserbeseitigungspläne, die die Standorte für derartige Anlagen abschließend klärt, zurückgreifen. Flächen für Ablagerungen können dargestellt werden vor dem Hintergrund, dass Stoffe, die im Rahmen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes keine Anwendung finden, gelagert werden können. Mit der Darstellung von Ver- und Entsorgungsanlagen im FNP ist es, im Hinblick auf ein mit der planerischen Bodennutzungskonzeption abgestimmtes Zusammenwirken, sinnvoll auch die Trassen für die Hauptleitungen darzustellen.

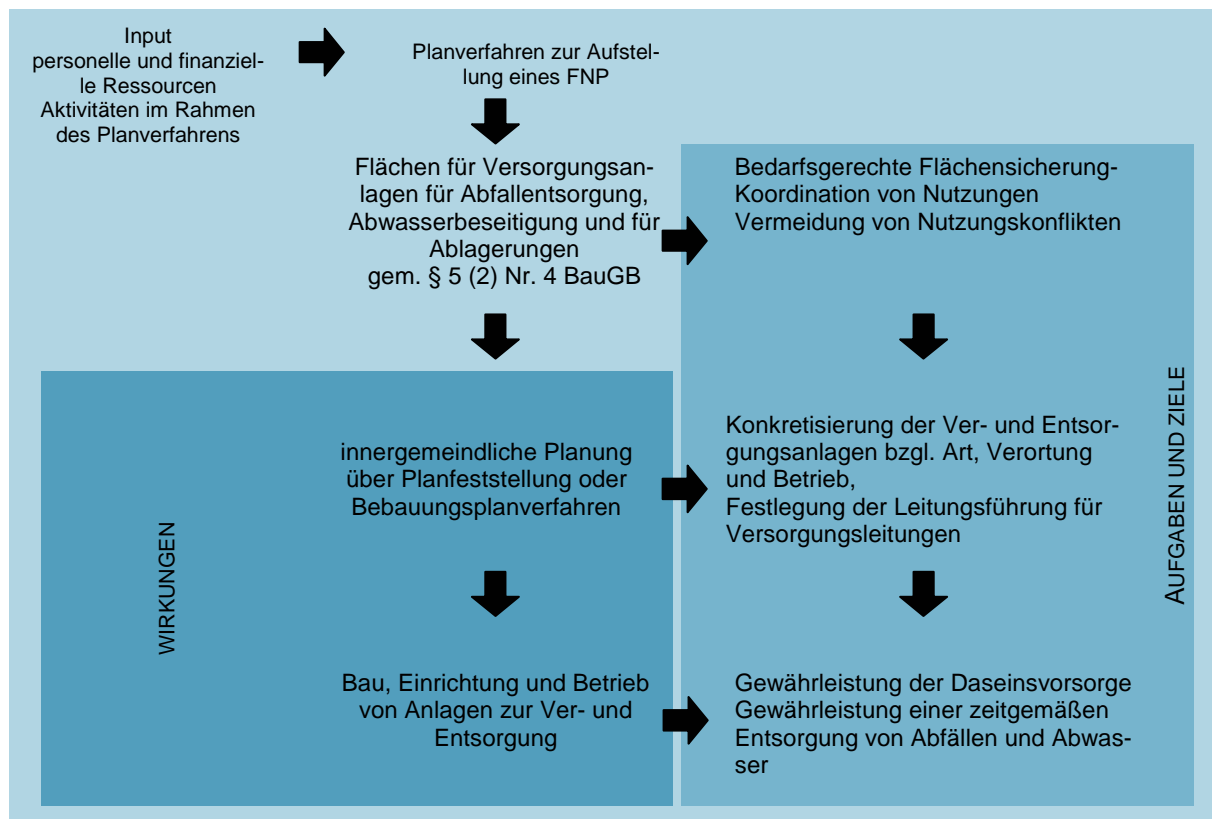
Ebenso wie bei der Darstellung von Einrichtungen des Gemeinbedarfs kann die Gemeinde zwischen der Darstellung von Flächen und einer Kennzeichnung mittels Symbolen (vgl. PlanzV Nr. 7 und 8) wählen.

---

<sup>154</sup> Dementsprechend sind Beispiele für Versorgungsanlagen Wasserwerke, Wasserspeicher und –türme, Pumpwerke, Gaswerke, Gasbehälter, Elektrizitätswerke, Umspannstationen, Kraftwerke, Hochspannungsleitungen, Fernheizkraftwerke, Fernmeldemasten, Mobilfunkstationen etc.

<sup>155</sup> Koppitz, Hans-Joachim; Schwarting, Gunnar; Finkeldei, Jörg (2000): a. a. O., Seite 33.

Abbildung 2-10: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Flächen für Ver- und Entsorgungsanlagen



#### 2.4.2.5 Grünflächen

Die hier beispielhaft aufgezählten Grünflächen: Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe haben einen primär städtebaulichen Bezug, bzw. sind Bestandteile von Bauflächen oder lassen sich solchen zuordnen. Sie sollen der wohnungs- oder arbeitsstättennahen Erholungs- und Freizeitgestaltung dienen und ein attraktives Umfeld bzw. eine aufgelockerte Bebauung eröffnen. Dabei ist es unerheblich, ob diese Flächen vordergründig kleinklimatische, visuelle oder Naherholungs-Funktionen übernehmen. Im Rahmen der Flächennutzungsplanung muss nicht dargelegt werden, ob es sich bei der dargestellten Grünfläche um eine öffentliche oder private Grünfläche handelt.

Damit für die Adressaten des FNPs ablesbar ist, welche Planungskonzeption mit der Darstellung der Grünflächen verbunden ist und ggf. auch welche Wirkungen bei einer möglichen Realisierung von ihr ausgehen, sollte die Nutzung / der Zweck der Grünfläche konkretisiert werden. Die entsprechenden Planzeichen können der PlanzV entnommen werden (PlanzV Nr. 9).

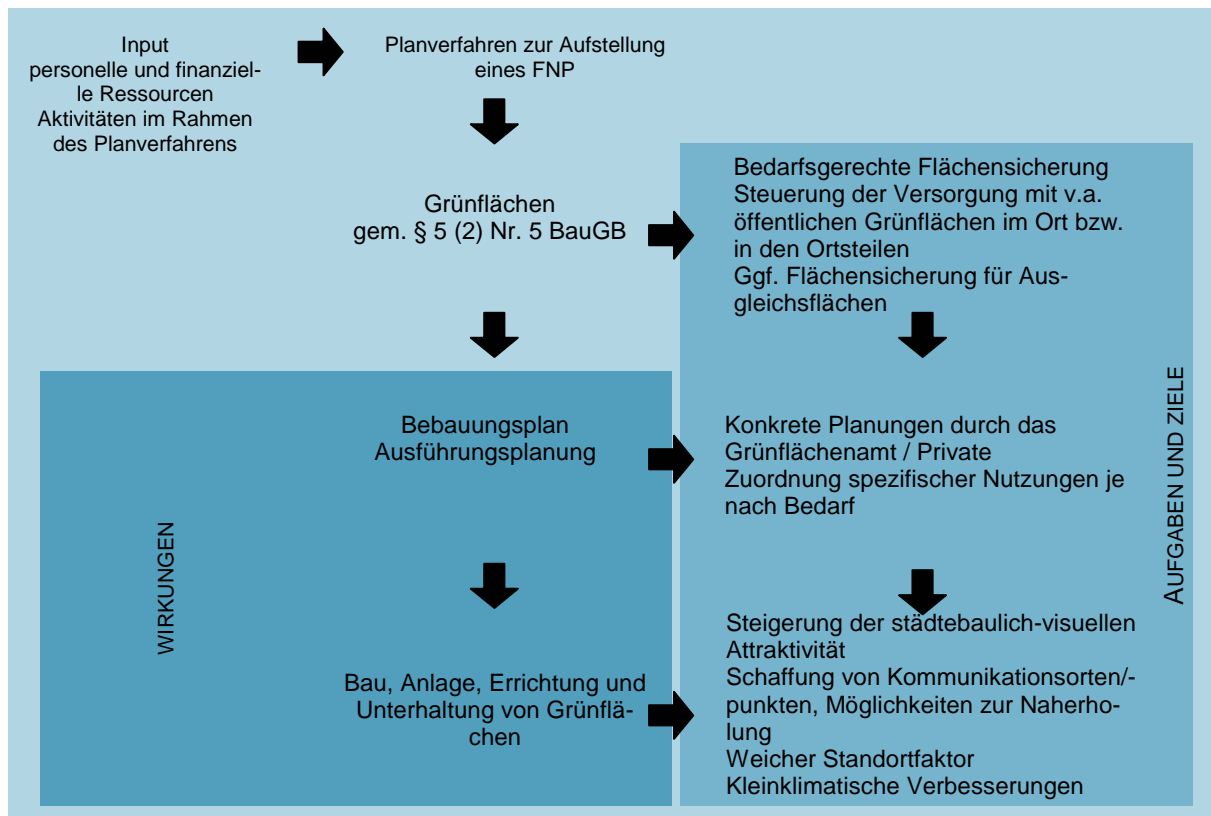
„Die Darstellung von Grünflächen kann auch zum Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft in Betracht kommen.“<sup>156</sup>

Grünflächen, egal ob lediglich mit visueller Erlebnisqualität oder ob ergänzend mit ökologischen Funktionen sind ein wesentliches Merkmal für eine hohe Qualität als Wohnstandort oder in kleineren Gemeinden Treff- und Kommunikationspunkt. Im

<sup>156</sup> Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter (1999): a. a. O., Seite 169. Zur Bedeutung des Flächennutzungsplans für die Eingriffs-Ausgleichs-Problematik vgl. weiter unten Kapitel 2.4.2.10.

FNP kann die Gemeinde ihre planerischen Entwicklungsvorstellungen zur städtebaulichen Gliederung durch Grünflächen bzw. deren Nutzen zur Gestaltung des Ortsbildes, der standortnahen Erholung sowie zur Wahrung ökologischer Qualitäten mit der Darstellung von Grünflächen dokumentieren und sichern. Das jeweilige gemeindliche Grünflächenamt entwickelt in der Regel<sup>157</sup> in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Umweltamt diesbezüglich konkrete Vorstellungen, auf die im Rahmen der Flächennutzungsplanung zurückgegriffen werden kann.

Abbildung 2-11: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Grünflächen



#### 2.4.2.6 Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des BImSchG<sup>158</sup>

Diese zwei Darstellungsmöglichkeiten machen die Bedeutung des FNPs zur Koordinierung von Umweltschutzbelangen deutlich. Durch diese Darstellungsmöglichkeit kann die Gemeinde künftigen Nutzungskonflikten – sofern sie auf der Planungsebene FNP bereits erkannt wurden – frühzeitig entgegenwirken. Die Darstellung von Flächen für Nutzungsbeschränkungen setzt eine Nutzungsart voraus, die etwa zur Vermeidung von Nutzungskonflikten eingeschränkt werden soll. Einerseits kann so ein Nutzungskonflikt vorsorgend vermieden werden. Als Beispiel werden gemeinhin die Nachbarschaft von Wohnen und Gewerbe angeführt, die es notwendig machen, die gewerbliche Nutzung einzuschränken. Andererseits kann durch die Darstellung auch eine Minderung von Nutzungskonflikten bezweckt werden

<sup>157</sup> Diese Arbeiten können auch an private Büros vergeben werden.

<sup>158</sup> Nach §3 Abs.1 BImSchG sind schädliche Umwelteinwirkungen „Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder für die Nachbarschaft herbeizuführen.“

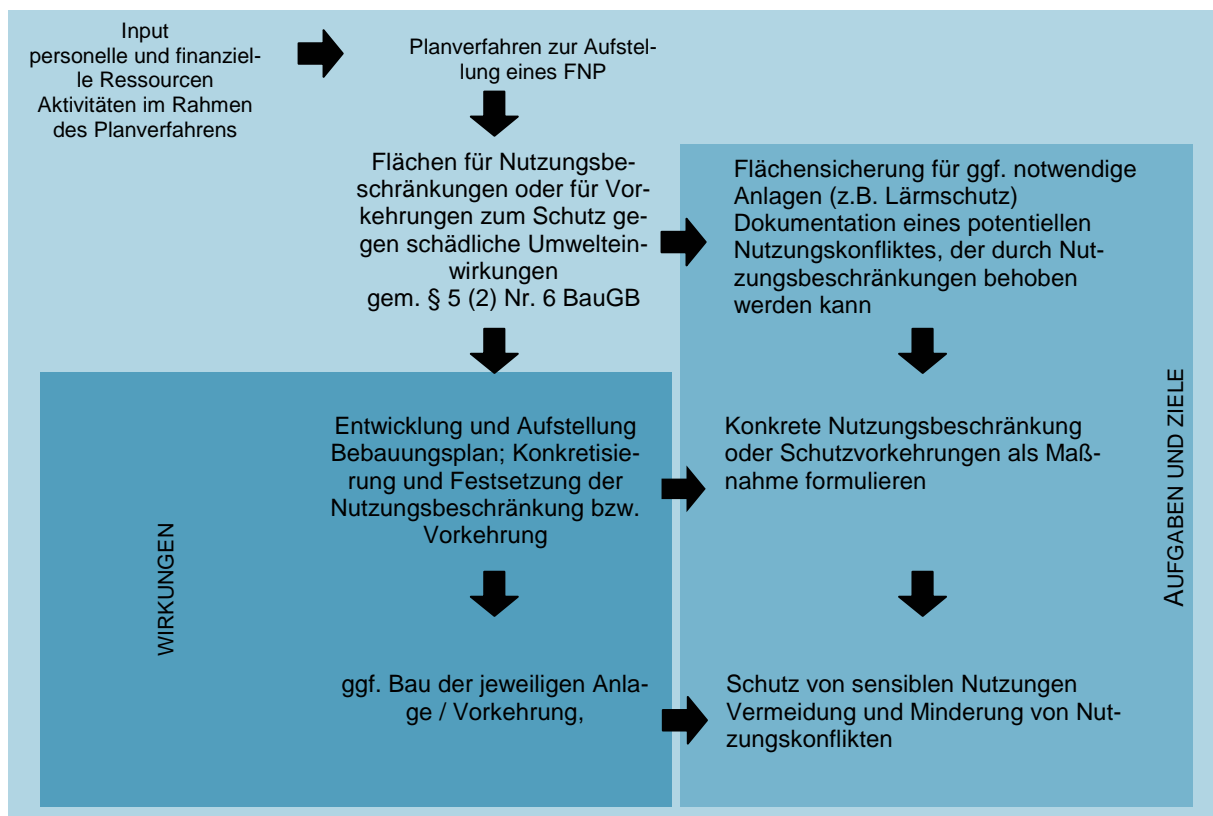
auch eine Minderung von Nutzungskonflikten bezweckt werden (Bsp. Gemengelage).<sup>159</sup> Konkrete Nutzungsbeschränkungen oder Schutzvorkehrungen müssen im FNP nicht benannt werden, dies kann auf die Ebene des Bebauungsplans verlagert werden, insbesondere auch, weil solche Maßnahmen einer eingehenden Erörterung mit den betroffenen Betrieben voraussetzt.

Flächen für Vorkehrungen können sowohl in Überlagerung mit anderen Nutzungsdarstellungen (z.B. Lärmschutz an Wohn- oder Schulgebäuden) als auch für sich alleine (Flächen für Lärmschutzwälle beispielsweise) dargestellt werden. Durch Vorkehrungen wird nicht das Ziel der Emissionsbegrenzung verfolgt, sondern die Bewältigung eines bestehenden.

Aufgrund der Darstellung der Grundzüge der beabsichtigten Bodennutzung sollte auch hier die konkrete Festlegung der sinnvollsten Vorkehrungen ggf. nach entsprechenden Gutachten der folgenden Planungsebene überlassen werden.

In den Arbeitsschritten Bestandsaufnahme, -analyse und Aufstellung alternativer Entwicklungskonzepte sind eventuell bestehende sowie sich durch die Planung ergebende Nutzungskonkurrenzen bzw. -einschränkungen zu ermitteln und zu berücksichtigen.

Abbildung 2-12: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen



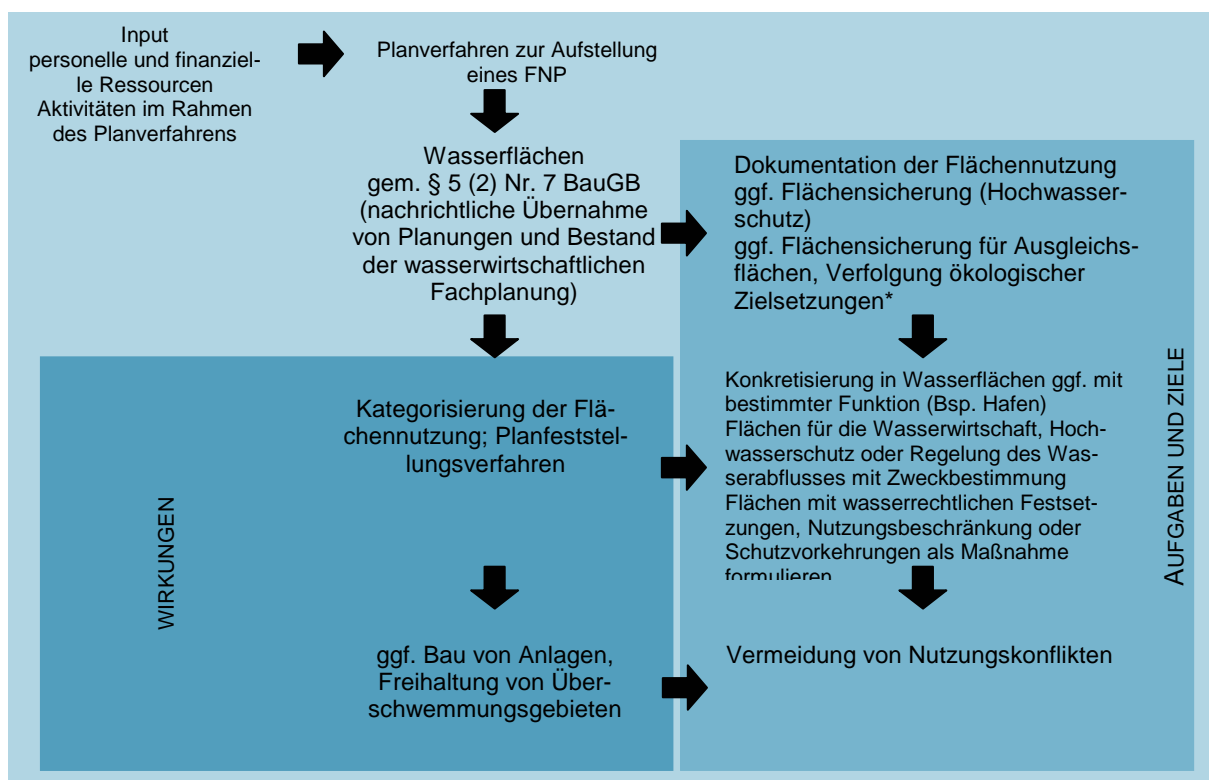
<sup>159</sup> Vgl. ausführlicher Mitschang, Stephan (2003): a. a. O.

### 2.4.2.7 Wasserflächen und Hochwasserschutzflächen

Wasserflächen sind ergänzend zu Verkehrsflächen die natürlichen und künstlichen Wasserstraßen, Seen und Teiche. Die Darstellungen können einerseits zum Zweck der Wasserwirtschaft und des Wasserverkehrs, andererseits begründet aus dem Gewässerschutz oder zu Zwecken der Erholung stattfinden. Planungen des Wasser- und Wasserverkehrsrechts werden aufgrund des Bundes- bzw. Landeswasserstraßengesetzes und des Wasserhaushaltsgesetzes förmlich festgelegt und bedürfen der nachrichtlichen Übernahme in den FNP. Wasserflächen können als Flächen zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft dargestellt werden. Im Rahmen der Flächennutzungsplanung wird i. d. R. eine vollständige Erfassung des Bestandes an Wasserflächen angestrebt, selten wird mit der Darstellung von Wasserflächen das Ziel verfolgt, diese konzeptionell in das gesamtgemeindliche Bodennutzungsgefüge einzubinden.

Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes und der Regelung des Wasserabflusses freizuhalten sind, sind Deiche und Dämme bzw. Kanäle, Vorfluter und Gräben sowie freie Flächen zum Hochwasserabfluss. Vor allem die Flächen für den Hochwasserschutz sind seit den 90er Jahren aufgrund zahlreicher Hochwasserkatastrophen zunehmend in der Diskussion und Gegenstand zahlreicher Gutachten.<sup>160</sup>

Abbildung 2-13: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Wasserflächen



\* folgende ökologische Zielsetzungen können beispielsweise mit der Ausweisung verfolgt werden: Erhalt und Sicherung der natürlichen Wasserversorgung, Sicherung von Retentionsräumen, Verbesserung des Wasserrückhaltes. (vgl. ausführlicher: Hinzen, Ajo; Bunzel, Arno (2000): Arbeitshilfe Umweltschutz in der Flächennutzungsplanung, Berlin.

160 Vgl. zum Beispiel: ARL (2002b): Vorbeugender Hochwasserschutz, Handlungsempfehlungen für die Regional- und Bauleitplanung, Positionspapier der gleichnamigen Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. ARL (2002c): Erklärung zur Hochwasserkatastrophe. Wachsende Hochwassergefahren: Kein „Weiter so“; in: ARL-Nachrichten 3/2002, Hannover.

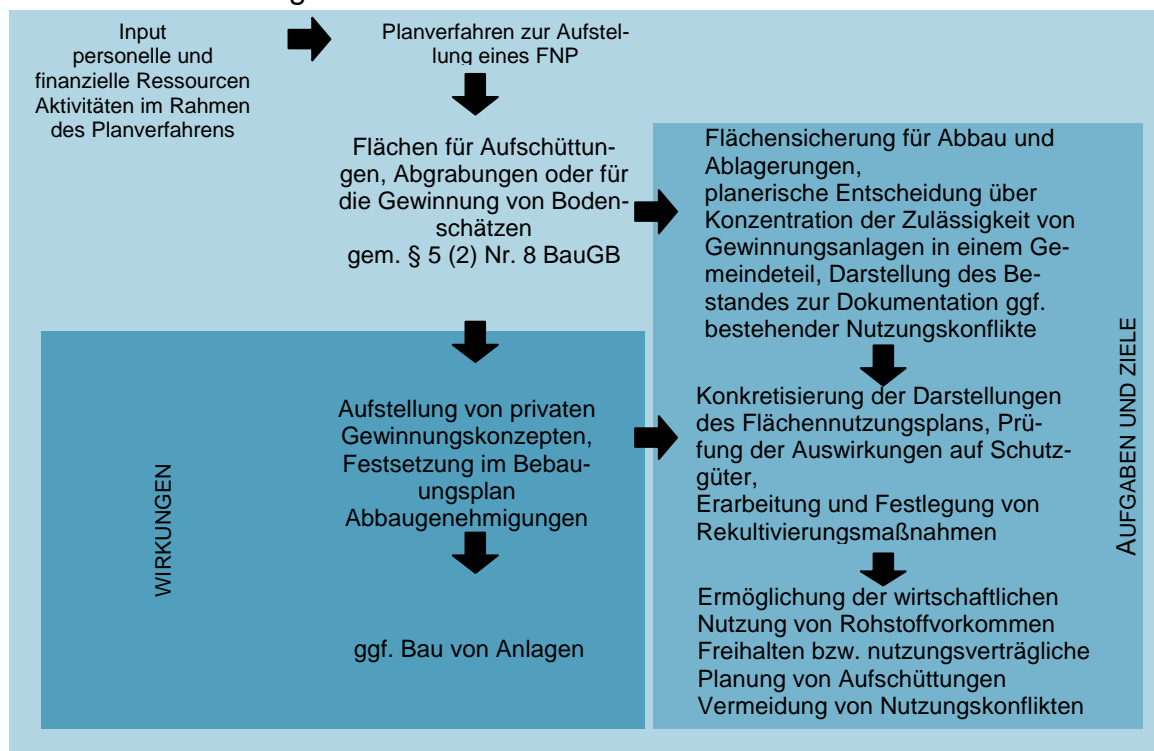
### 2.4.2.8 Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen oder für die Gewinnung von Bodenschätzen

Hier muss in drei Kategorien unterschieden werden: Aufschüttungen, Abgrabungen und Gewinnungsflächen.

Aufschüttungen sind künstliche Erhöhungen des Reliefs wie z.B. Abraumhalden, Abgrabungen dagegen Senkungen des Bodenniveaus (z.B. Kiesgruben), die von Dauer sind. Gemeint sind hier Aufschüttungen oder Abgrabungen, die durch ihren Umfang von städtebaulicher Bedeutung sind.

Mit den Flächen für Abgrabungen können sich Darstellungen von Gewinnungsflächen decken. Entsprechende Planungsgrundlagen zu Rohstoffvorkommen und deren Nutzung bzw. deren Abbau sind jeweils bei den geologischen Landesämtern und /oder Landesbergämtern vorhanden. Die steuernde Funktion der Flächennutzungsplanung beschränkt sich in diesem Bereich darauf, dass, Darstellungen von Gewinnungsflächen im Außenbereich in zwei Richtungen Auswirkungen zeigen können: zum einen förderlich hinsichtlich der Zulässigkeit von Vorhaben der Gewinnung, zum anderen aber auch in anderen Teilen des Außenbereichs für solche Vorhaben entgegenstehend. Somit kann die Gemeinde Abgrabungsgebiete in ihrer Gemarkung konzentrieren.<sup>161</sup>

Abbildung 2-14: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen oder für die Gewinnung von Bodenschätzen



<sup>161</sup> vgl. Koppitz, Hans-Joachim; Schwarting, Gunnar; Finkeldei, Jörg (2000): a. a. O. Ebenso „Dabei kann der Darstellung von Abgrabungsflächen nicht nur eine positive, Abgrabungen erlaubende, sondern auch eine negative, Abgrabungen an anderer Stelle als öffentlicher Belang im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 entgegenstehende Bedeutung zukommen; diese Funktion der Darstellung muß aber im Erläuterungsbericht eindeutig ihren Niederschlag finden.“ (Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Lohr, Rolf-Peter (1999): a. a. O., Seite 171.)



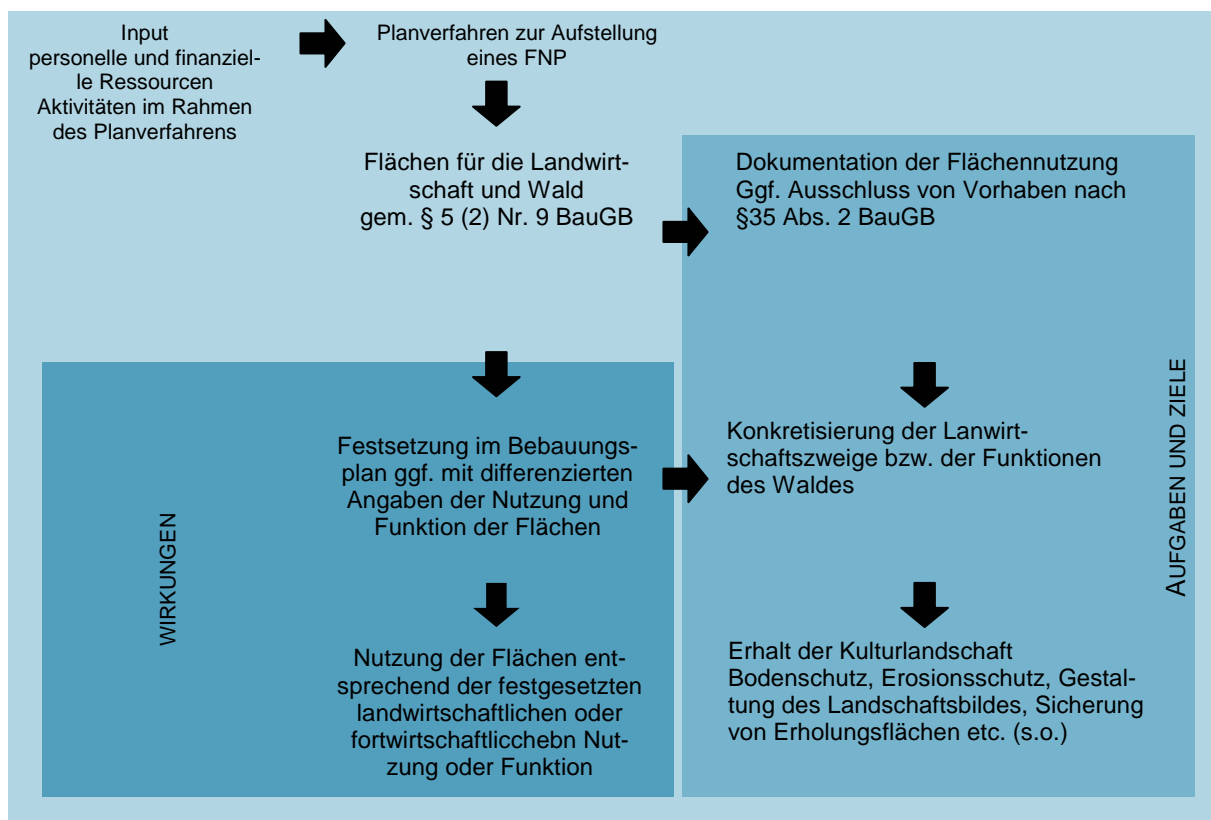
### 2.4.2.9 Flächen für die Landwirtschaft und Wald

Im FNP können gemäß der Legaldefinition von Landwirtschaft<sup>162</sup> die entsprechenden Arten von Flächen gesondert dargestellt werden. „Ihre maßgebliche Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung kommt durch die Umwidmungssperrklausel in §1a Abs. 2 BauGB zum Ausdruck. Danach sollen landwirtschaftliche und als Wald genutzte Flächen nur im notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorgesehen und in Anspruch genommen werden.“<sup>163</sup> Die Darstellung von Flächen für die Landwirtschaft hat auch Auswirkungen auf die Steuerung der Bebauung im Außenbereich, wenn es sich um Vorhaben nach §35 Abs. 2 BauGB handelt (vgl. §35 Abs. 3 Nr. 1 BauGB). Flächen für die Landwirtschaft kommen aber nur begrenzt als Flächen zum Ausgleich von Eingriffen in Betracht, da zumindest bei konventioneller Landwirtschaft eher eine ökologische Aufwertung der Fläche geboten scheint.

Flächen für Wald<sup>164</sup> können verschiedene Aufgaben erfüllen: Erholung, Umweltschutz, Erosionsvermeidung v. a. in Hanglagen, Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes etc.

Bei dieser Darstellungsmöglichkeit handelt es sich i.d.R. um Bestandskennzeichnungen. Die steuernde Funktion des FNPs beschränkt sich auf oben gesagtes.

Abbildung 2-15: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Flächen für die Landwirtschaft und Wald



<sup>162</sup> §201 BauGB „Legaldefinition der Landwirtschaft“: Landwirtschaft im Sinne dieses Gesetzbuches ist insbesondere der Ackerbau, die Wiesen- und Weidewirtschaft einschließlich der Pensionstierhaltung auf überwiegend eigener Futtergrundlage, die gartenbauliche Erzeugung, der Erwerbsobstbau, der Weinbau, die berufsmäßige Imkerei und die berufsmäßige Binnenfischerei.

<sup>163</sup> Mitschang, Stephan (2003): a. a. O., Seite 242, 243.

<sup>164</sup> Nach §2 Abs.1 Satz 1 BWaldG ist Wald jede mit Forstpflanzen bestockte Grundfläche.

#### 2.4.2.10 Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft

Auf der Basis dieser Darstellungsart kann die Gemeinde die Aufgabe den Belangen des Naturschutzes und der Landespflge Rechnung zu tragen bewältigen. Diese Flächendarstellung erfüllt zwei Aufgaben: zum einen dient sie der Integration und somit der Umsetzung der Landschaftsplanung<sup>165</sup>, zum anderen kann sie als Gestaltungselement zur Integration von belangen von natur, Landschaft und Boden aus städtebaulichen Gründen eingesetzt werden.

Aus dem Landschaftsplan in die Flächennutzungsplanung integriert werden v.a. die Angaben zu den Erfordernissen und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege.<sup>166</sup> Ein Hauptzweck der Darstellung von Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft besteht darin, erforderliche Ausgleichsflächen im FNP darzustellen. Exkurs planerische Eingriffsregelung: An dieser Stelle kann auf eine ausführliche Behandlung der Geschichte der Eingriffs-Ausgleichsregelung sowie einer Darstellung des so genannten Folgenbewältigungsprogramms verzichtet werden.<sup>167</sup> Kurz dargelegt wird dagegen das Ziel, dass mit einer solchen Darstellung im FNP erreicht werden soll.

Mit der Baurechtsnovellierung von 1998 wurde die Bewältigung der Eingriffs- Ausgleichsproblematik durch die räumliche und zeitliche Flexibilisierung von Eingriff- und Ausgleich auf die Stufe der gesamtgemeindlichen Planung (Flächennutzungsplanung) vorverlagert. Dadurch hat der FNP eine entscheidende Bedeutung erlangt für die Identifizierung geeigneter Standorte für den Ausgleich. Diese „vorsorgende Ausgleichsflächenpolitik“ hat die Vorteile, dass

- auf der nachfolgenden Ebene ein gemeindeweites Ausgleichskonzept nicht mehr möglich ist, die Konzentration auf Schlüsselprojekte bzw. die geplante Bündelung von Maßnahmen (z.B. im Biotopverbundnetz) so gewährleistet werden kann.
- die frühzeitige Darstellung von Ausgleichsflächen eine Kostenersparnis bei der Beschaffung der Flächen bewirken kann. Vor allem dann, wenn ein „Überangebot“ ausgewiesen wird, bzw. zahlreiche Flächen, die für einen Ausgleich in Betracht kommen, um nach und nach diese Flächen möglichst preisgünstig erwerben zu können und im Bedarfsfall die Wahl zu haben.
- eine Koordination bei der multifunktionalen Nutzung von Flächen erfolgen kann (z.B. Ausgleichsflächen und Freizeit bzw. Naherholung).
- die nachfolgenden Bebauungsplanverfahren beschleunigt werden.

---

<sup>165</sup> Aufgabe der Landschaftsplanung ist die Erfassung und Bewertung von Natur und Landschaft für das gesamte Gemeindegebiet sowie die Aufstellung von Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Diese Arbeiten sind eine wichtige Grundlage für die Arbeiten im Rahmen der Flächennutzungsplanung. Die Integration der Landschaftsplanung in die Flächennutzungsplanung ist landesrechtlich sehr unterschiedlich geregelt. In Rheinland-Pfalz findet eine unmittelbare Integration der Landschaftsplanung in die Flächennutzungsplanung statt, d.h. die Inhalte des Landschaftsplans werden in den Flächennutzungsplan integriert. Nach §17 LPfIG Rheinland-Pfalz Abs. 3 sind die Inhalte der Landschaftsplanung im Verfahren zur Aufstellung des Flächennutzungsplans von den Trägern der Bauleitplanung unter Beteiligung der unteren Landespflgebehörde zu erstellen und im Rahmen der planerischen Abwägung mit zu berücksichtigen und so in die Flächennutzungspläne zu integrieren. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass die Verantwortung sowohl für die Landschaftsplanung als auch die Flächennutzungsplanung bei der Gemeinde liegt. Das ermöglicht ein effektives, abgestimmtes Vorgehen im Planungsverfahren und bedingt eine enge Kooperation von Planungsbehörde und Landespflgebehörde.

<sup>166</sup> Für die inhaltlichen Mindestanforderungen von Landschaftsplänen vgl. §16 Abs.1 Nr. 4 BNatSchG.

<sup>167</sup> Vgl. hierzu z.B. ausführlich Mitschang, Stephan, zuletzt (2003): a. a. O., Seiten 94 ff.

Grundlage einer solchermaßen effizienten und kostensparenden Verfahrensweise ist ein das gesamte Gemeindegebiet umfassendes Konzept zur Vermeidung und zum Ausgleich von Eingriffen. Aus diesem Grund verlangt das BauGB ausdrücklich die Berücksichtigung von Maßnahmen zur Vermeidung und zum Ausgleich von Eingriffen bei der Aufstellung, Änderung und Ergänzung des FNPs (vgl. § 1a Abs. 3 BauGB).

Die Schwierigkeit besteht allerdings darin, dass im Rahmen der Flächennutzungsplanung der Konkretisierungsgrad der Planungen nur so weit fortgeschritten ist, dass allenfalls pauschalisierte Aussagen zu Art und Intensität der Eingriffe und demzufolge auch zu dem notwendigen Umfang an Ausgleichsflächen getroffen werden können. Die Entwicklung entsprechender Bewertungsmethoden ist regional sehr unterschiedlich weit vorangeschritten und bisher wenig vereinheitlicht.<sup>168</sup>

Die Flächenbereitstellung ist nicht nur in der Bestimmung ihres Umfangs schwierig, sondern auch hinsichtlich der Mobilisierung. Zudem ist eine Koordinierung der landespflegerisch tätig werdenden Akteure im Planungsraum eine schwierige Aufgabe.<sup>169</sup>

Ein weiterer Hauptzweck der Darstellung von Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft ist die Integration landschaftsplanerischer Aussagen in Bezug zum Biotop- und Artenschutz, soweit diese Flächen nicht nachrichtlich zu übernehmen sind, als Beitrag zum Biotopverbundsystem Natura 2000. „Dabei können die für die Ausbildung der Netzstruktur erforderlichen Flächen, sei es als Trittsteinbiotope oder als Pufferflächen zu besonde-

---

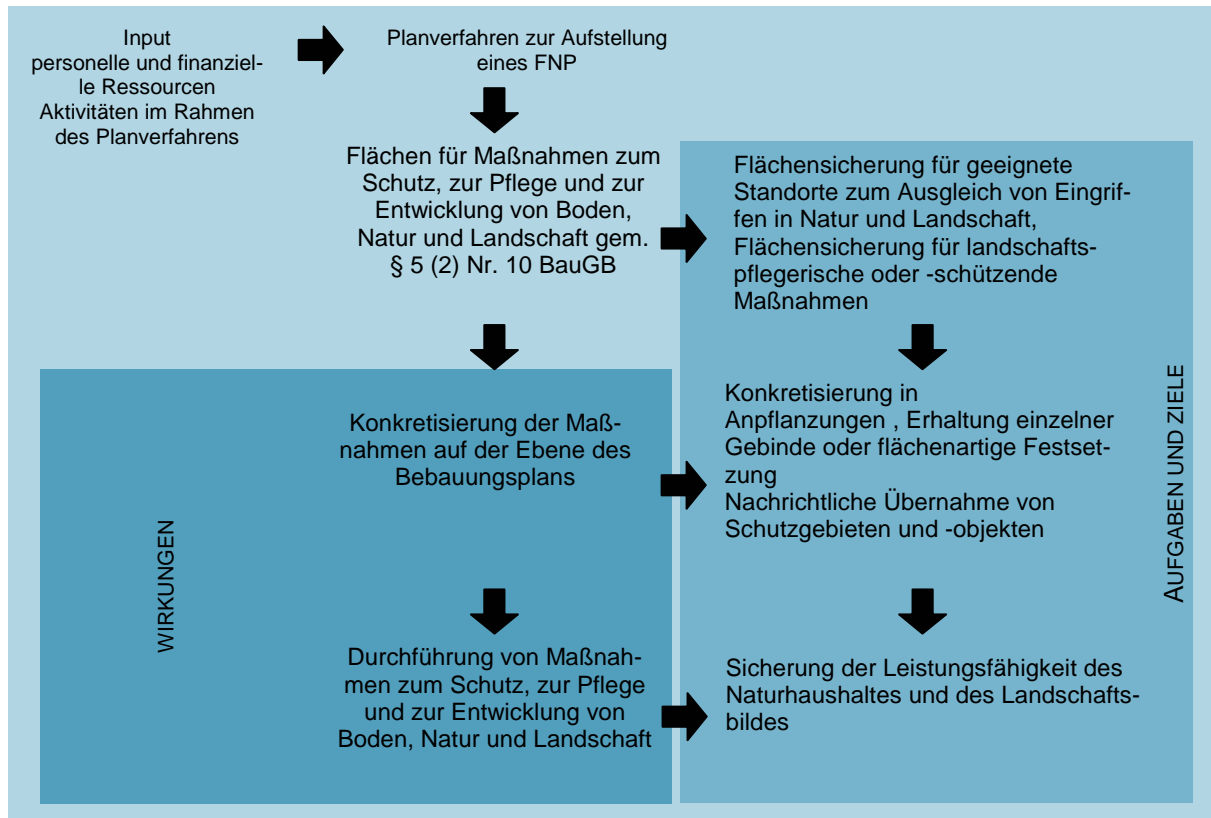
<sup>168</sup> Hinzen und Bunzel verweisen in diesem Zusammenhang auf einen umfassenden Überblick über die in Wissenschaft und Praxis eingeführten Methoden und Verfahren zur Bewertung von Eingriffen und der entsprechenden Ermittlung von Ausgleichsflächen bei: Kiemstedt/Ott (1993): Methodik der Eingriffsregelung, Teil I: Synopse, Teil II: Analyse im Auftrag der Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung, Umweltministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart.

Vgl. hierzu aber auch: Kiwitt, Thomas (1995): Entwicklung konzeptioneller Ansätze zur Bewältigung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der vorbereitenden Bauleitplanung unter Berücksichtigung des rheinland-pfälzischen Modells eines Öko-Kontos; Kistenmacher, Hans (Hrsg.): Werkstattberichte Lehr- und Forschungsgebiet Regional- und Landesplanung Band 25, Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern.

<sup>169</sup> Vgl. Bunzel, Arno (1999): Bauleitplanung und Flächenmanagement bei Eingriffen in Natur und Landschaft, Arbeitshilfen des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU), Berlin: „In eine qualifizierte Umsetzungsstrategie sollten zum anderen auch die landschaftspflegerischen Maßnahmen und Konzepte anderer Akteure im Planungsraum einbezogen werden, da sich in einer Region landschaftspflegerische Aktivitäten ganz unterschiedlicher Behörden und Körperschaften bündeln. Die Naturschutzbehörden beschäftigen sich unter anderem mit der Unterschutzstellung schutzbedürftiger Flächen nach den Kategorien der Naturschutzgesetze und mit der Durchführung der in diesem Zusammenhang erforderlichen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen. Zudem koordinieren sie die im Rahmen von landschaftspflegerischen Programmen der Länder vorgesehenen Maßnahmen, z.B. zur Gewässerrenaturierung. Auch von den Trägern der Regionalplanung werden landschaftspflegerische Projekte initiiert. Beispiele hierfür sind die in vielen Regionen entwickelten Regionalparkkonzepte. Fachplanungsträger sind zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft im Rahmen des § 8 BNatSchG verpflichtet, insbesondere im Bereich des Verkehrswegebbaus. Sie haben die geeigneten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in landschaftspflegerischen Begleitplänen festzulegen und auf dieser Grundlage durchzuführen. Die aneinandergrenzenden Gemeinden entwickeln landschaftspflegerische Konzepte und setzen diese unter anderem als Maßnahmen zum Ausgleich um, wobei die naturräumlichen Auswirkungen sowie ihre Nutzbarkeit für Freizeit und Erholung über die Gemarkungsgrenzen hinausreichen. Alle genannten Maßnahmen können in einem Naturraum zusammentreffen. Es liegt daher auf der Hand, dass es sinnvoll ist, diese Maßnahmen zu koordinieren.“ (vgl. Internet-Präsenz des DIFU: [www.difu.de/index.shtml?/publikationen/difu-berichte/2\\_99/artikel02.shtml](http://www.difu.de/index.shtml?/publikationen/difu-berichte/2_99/artikel02.shtml), Zugriff am 26.3.2003).

ren Schutzgebieten, ebenfalls auf der Grundlage von § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB im Flächennutzungsplan dargestellt werden.“<sup>170</sup>

Abbildung 2-16: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft



Im FNP können darüber hinaus nach § 5 Abs. 2a BauGB Flächen zum Ausgleich den Flächen, auf denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind ganz oder teilweise zugeordnet werden. Eine solche Darstellung kann den der Planung zugrundeliegenden funktionalen Zusammenhang der Flächen dokumentieren und damit eine Absichterklärung der Gemeinde die Umsetzung der Darstellung miteinander zu verknüpfen enthalten. Eine förmliche Zuordnung nach § 5 Abs. 2a BauGB wird in der Regel „dann in Betracht kommen, wenn die Gemeindevertretung einen sachlichen Zusammenhang der Entwicklung beider Flächen festschreiben will, um die Planungsabsicht gegenüber den sich im Alltagsgeschäft schnell ändernden politischen Prioritäten resistenter zu machen.“<sup>171</sup>

Bei den genannten Inhalten des § 5 Abs. 2 BauGB (Darstellungen) handelt es sich um einen „offenen Katalog“<sup>172</sup>, der den Gemeinden einen Gestaltungsspielraum lässt. Dieser Gestaltungsspielraum wird allerdings dadurch begrenzt, dass die Inhalte eines Bebauungsplanes in § 9 BauGB abschließend geregelt sind. Das bedeutet, was in einem Bebauungsplan, der grundsätzlich aus dem Flächennutzungsplan zu

<sup>170</sup> Mitschang, Stephan (1993): a. a. O., Seite 248.

<sup>171</sup> Hinzen, Ajo; Bunzel, Arno (2000): a. a. O., Seite 88.

<sup>172</sup> Dies lässt sich aus der Formulierung „im Flächennutzungsplan können insbesondere dargestellt werden...“ ableiten.

entwickeln ist, nicht festgesetzt werden kann, kann auch nicht Inhalt des Flächennutzungsplans sein.<sup>173</sup> Anders herum braucht die Gemeinde den Darstellungskatalog aus §5 Abs. 2 BauGB nicht auszuschöpfen, sondern kann die Aussagen des FNPs auf Sachbereiche beschränken.

Nach § 5 Abs. 2b BauGB können für Darstellungen des FNPs mit den Rechtswirkungen des §35 Abs. 3 Satz 3 (privilegierte Vorhaben) sachliche Teilflächennutzungspläne aufgestellt werden (vgl. ausführlicher hierzu Kapitel 2.7).

### 2.4.3 Kennzeichnungen

Kennzeichnungen geben im Gegensatz zu Darstellungen, die die Bodennutzung bestimmen, Hinweise auf Einwirkungen sei es aus dem Untergrund oder von Nachbarflächen. Kennzeichnungen von Flächen dienen vorwiegend dem Schutz künftiger baulicher oder sonstiger Nutzung, dadurch, dass sie kenntlich machen,

- dass bei deren Bebauung besondere bauliche Vorkehrungen gegen äußere Einwirkungen oder bei denen besondere bauliche Sicherungsmaßnahmen gegen Naturgewalten erforderlich sind,<sup>174</sup>
- dass der Bergbau unter ihnen umgeht oder sie für den Abbau von Mineralien bestimmt sind,<sup>175</sup>
- dass die Böden von für baulich vorgesehenen Flächennutzungen erheblich mit umweltgefährdeten Stoffen belastet sind.<sup>176</sup>

Spätere Nutzer werden so auf potentielle Gefährdungen der planerisch vorgesehenen Nutzung aufmerksam gemacht („Erfüllung einer HinweisFunction“).

Das Bestehen solcher Beeinträchtigungen oder Gefährdungen schließt grundsätzlich die Darstellung einer Fläche für eine bestimmte Nutzung nicht aus, die Gefährdung muss auch zum Genehmigungszeitpunkt des FNPs nicht beseitigt sein, aber im Rahmen der Abwägung muss ermittelt werden, ob die Gefahren durch technische oder bauliche Maßnahmen beseitigt werden können. Andernfalls wird die Fläche mit entsprechenden Nutzungsbeschränkungen belegt werden müssen.

Bei Kennzeichnungen handelt es sich um eine „Soll-Vorschrift“. „Die Kennzeichnungspflicht besteht allein im öffentlichen Interesse, nämlich eine geordnete städtebauliche Entwicklung sicherzustellen und durch entsprechende Hinweise und Warnungen im öffentlichen Interesse Gefährdungen auszuschließen, die sich aus der Nutzung, insbesondere baulichen Nutzung, von Flächen ergeben können.“<sup>177</sup>

Kennzeichnungen sind kein Ausdruck des planerischen Willens der Gemeinde und bezwecken somit keine Steuerungswirkungen der gemeindlichen Bodennutzung.

<sup>173</sup> Vgl. Rothe, Karl-Heinz; Müller, Karl (2000): a. a. O., Seite 164.

<sup>174</sup> Ursachen können z.B. potentielle Erdbeben sein. Besondere bauliche Sicherungsmaßnahmen gegen Naturgewalten können solche gegen Überschwemmungen, Lawinen etc. sein.

<sup>175</sup> Zur Verhinderung von Senkungsschäden an Gebäuden sind auf solchen Flächen spezielle Gründungs- oder Stabilisierungsmaßnahmen erforderlich.

<sup>176</sup> Die Darstellung einer Fläche auf die dies zutrifft als Fläche für eine bauliche Nutzung setzt nach Koppitz/Schwarting/Finkeldei voraus, dass ein Gutachten über Ursache und Sanierungsmöglichkeiten erstellt wurde. Die Gefährdungsabschätzung wird die Gemeinde im allgemeinen mit ihren Umwelt- und Gesundheitsämtern, ggf. abgestützt durch externe Gutachten vornehmen.

<sup>177</sup> Koppitz, Hans-Joachim; Schwarting, Gunnar; Finkeldei, Jörg (2000): a. a. O., Seite 49/50.

#### 2.4.4 Nachrichtliche Übernahmen

Nach §5 Abs. 4 BauGB sollen Planungen und sonstige Nutzungsregelungen, die nach anderen gesetzlichen Vorschriften festgesetzt sind, übernommen werden.

In diesem Punkt kommt die Aufgabe des FNPs die geplante Bodennutzung für das gesamte Gemeindegebiet darzustellen, egal auf welchen Gesetzen diese Bodennutzungen beruhen, zum Tragen. Nach Battis/Krautzberger/Löhr ist diese Soll-Vorschrift daher in der Regel als zwingende Verpflichtung zu verstehen.

In Frage für solche nachrichtlichen Übernahmen kommen neben den in §38 BauGB genannten Fachplanungen<sup>178</sup> Festsetzungen nach dem Natur- und Landschaftsschutzrecht. Dies gilt auch für nach Landesrecht denkmalgeschützte Ensembles oder Denkmalbereiche und konkret geplante Festsetzungen.

Die öffentlichen Planungsträger machen die Gemeinde im Rahmen ihrer Beteiligung im Planverfahren auf ihre Planungen aufmerksam.

Nachrichtliche Übernahmen haben v. a. deklaratorische Bedeutung und spiegeln keine planerischen Absichten der Gemeinde wider.

#### 2.5 Begründung

Ein FNP besteht aus einer Planzeichnung und einer Begründung (vor dem EAG Erläuterungsbericht). Nach § 5 Abs. 5 BauGB ist dem FNP eine Begründung beizufügen, die nach „ §2a BauGB folgende Inhalte umfasst: die Ziel, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Bauleitplans. Zudem ist mit dem EAG von Juni 2004 in einem gesonderten Teil der Begründung ein Umweltbericht zu verfassen, der die auf Grund der Umweltprüfung nach §2 Abs. 4 BauGB ermittelten und bewerteten Belange des Umweltschutzes darlegt.

Eine Funktion der Begründung ist gesetzlich nicht weiter ausformuliert. In der Literatur wurden dem Erläuterungsbericht bisher folgende Inhalte zugeschrieben, die so auch für die Begründung gelten:<sup>179</sup>

- Darlegung des Zweckes, der Ziele und der wesentlichen Auswirkungen der Planung.
- Angaben zu der Verknüpfung mit anderen formellen und informellen Planungen.
- Erläuterung der Planzeichnung, um die Flächennutzungsplanung für Bürger und Träger öffentlicher Belange (TÖB´s) verständlicher zu machen.
- Begründungen welche Anlässe zu bestimmten Nutzungsdarstellungen geführt haben.
- Beschreibung und Begründung von Abwägungsvorgängen und –ergebnissen.

---

<sup>178</sup> Battis/Krautzberger/Löhr nennen als privilegierte Fachplanungen nach §38 BauGB: Fernstraßen, Eisenbahnen und Magnetschwebbahn, Luftverkehr, Wasserstraßen und -haushalt, Abfallbeseitigungsanlagen, Personenbeförderung und Versuchsanlagen für spurgeführten Verkehr. (Seite 585) Das Bayerische Staatsministerium des Inneren ergänzt in seiner Planungshilfe um den Lärmschutz.

<sup>179</sup> Vgl. v.a. Koppitz, Hans-Joachim; Schwarting, Gunnar; Finkeldei, Jörg (2000): a. a. O., Seite 77ff. Und ausführlicher auch darin zitiert zu den wesentlichen Inhalten eines Erläuterungsberichtes: Bayerisches Staatsministerium des Innern (2000): Planungshilfen für die Bauleitplanung. Hinweise für die Ausarbeitung und Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen, München, Seite 62/63.

- Erläuterung der im Planverfahren in Betracht gezogenen Planungsvarianten, um die Entscheidungsfindung nachvollziehbar zumachen.

Zusammenfassend beschreibt Braam<sup>180</sup> die Aufgabe des Erläuterungsberichtes damit, dass detailliert zu beschreiben ist, wo innerhalb des Plangebietes was, d.h. welche baulichen und sonstigen Nutzungen warum und aus welchen Gründen dargestellt sind.

Die Begründung ist nicht Bestandteil des FNPs. Sie ist im Aufstellungsverfahren gemäß §3 Abs. 2 BauGB zusammen mit dem Planentwurf öffentlich auszulegen, ebenso ist sie Teil des Feststellungsbeschlusses über den FNP und dem Antrag auf Genehmigung beizufügen.

Abbildung 2-17: Steckbrief Flächennutzungsplan

<b>FLÄCHENNUTZUNGSPLAN</b> (vorbereitender Bauleitplan)	
1. Stufe der gemeindlichen Bauleitplanung	
aufzustellen sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde erforderlich ist	
PLANUNGSTRÄGER:	Gemeinde
GELTUNGSBEREICH:	grundsätzlich das gesamte Gemeindegebiet*
INHALT PLAN:	Darstellung der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den „Grundzügen“, Planzeichnung auf der Grundlage einer kartographischen Darstellung des Gemeindegebietes nach §1 PlanzV Maßstab: je nach Gemeindegröße 1:5.000, 1:10.000, 1:15.000, 1:20.000, 1:25.000
BEGRÜNDUNG :	Auskunft und Information über die in der Planzeichnung dargestellten Entwicklungsabsichten der Gemeinde, Darlegung der Ziele, Zwecke und die wesentlichen Auswirkungen der Planung Gesonderten Teil der Begründung stellt der Umweltbericht dar.
PLANUNGSHORIZONT:	15 Jahre <sup>#</sup>
RECHTSNATUR:	hoheitliche Maßnahme eigener Art
RECHTSWIRKUNGEN:	behördeninterne Verbindlichkeit (Selbstbindung), Vorgreiflichkeit für nachfolgende Bebauungspläne (Entwicklungsgebot), greift gemäß §7 BauGB auch gegenüber anderen öffentlichen Planungsträgern (vgl. auch Kap. 2.6), öffentlicher Belang bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich
RECHTSSCHUTZ:	kein unmittelbarer Rechtsschutz des Bürgers.

\* Geltungsbereich: Der räumliche Geltungsbereich des FNPs ist nach §5 Abs. 1 BauGB das gesamte Gemeindegebiet. Nach §5 Abs. 1 Satz 2 können Flächen oder sonstige Darstellungen aus dem FNP ausgenommen werden. Dies muss in der Begründung begründet werden und ist nur zulässig, wenn dadurch die Grundzüge der Bodennutzung nicht beeinträchtigt werden und zu einem späteren Zeitpunkt Darstellungen für diese Flächen vorgenommen werden. Diese Ausnahmeregel wird damit begründet, dass zeitliche Verzögerungen bei der Aufstellung der Flächennutzungspläne aufgrund von z.B. ausstehenden Gutachten vermieden werden können.

Seit Juli 2004 besteht die Möglichkeit der Steuerung von privilegierten Außenbereichsvorhaben durch sachliche Teilflächennutzungspläne (§5 Abs. 2b BauGB)

<sup>#</sup> Neu mit dem EAG aufgenommen wurde § 5 Abs. 1 Satz 3 BauGB, der besagt, dass der FNP spätestens 15 Jahre nach seiner erstmaligen oder erneuten Aufstellung überprüft und soweit erforderlich, geändert, ergänzt oder neu aufgestellt werden soll.

<sup>180</sup> Braam, Werner (1999): a. a. O.

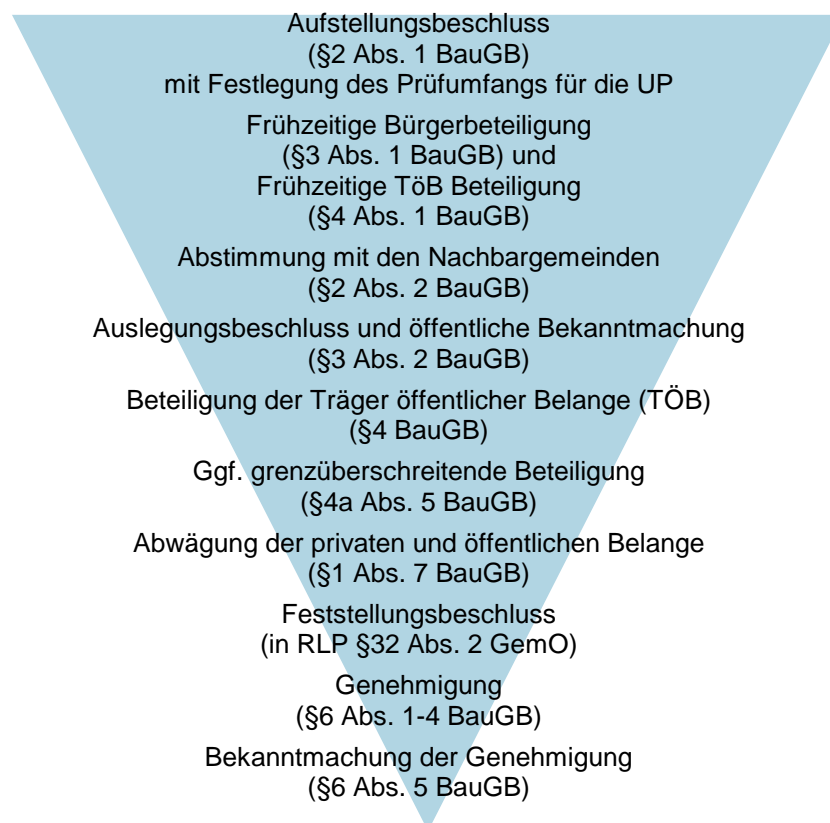
## 2.6 Planverfahren - verfahrensmäßige Aktivitäten

In diesem Kapitel wird das Planverfahren zur Aufstellung eines FNP beschrieben, mit dem Ziel es einerseits hinsichtlich der Verfahrensschritte und ihrer Wirkungen zu analysieren. Andererseits erfolgt eine Kennzeichnung der am Planverfahren Beteiligten sowie der Adressaten der Flächennutzungsplanung, um zu einer Einschätzung zu gelangen, inwieweit bestimmte Verfahrensschritte eine „Steuerungswirkung“ ausüben und wenn wem gegenüber und wie. Zusätzlich dient die Dokumentation des Planverfahrens der Klärung welche (Arbeits- und) Verfahrensschritte zwingend abzuarbeiten sind, um Ansatzpunkte für die Effizienzdiskussion (Faktoren Kosten und Dauer des Planverfahrens) zu erhalten.

### 2.6.1 Planverfahren

Das Planungsverfahren kann unterteilt werden in formell notwendige Verfahrensschritte und Aktivitäten (Arbeitsschritte), die für einen sinnvollen Ablauf notwendig sind. Dabei sind in diesem Kapitel die verfahrensbegründeten Aktivitäten zu beschreiben (bspw. Öffentlichkeitsarbeit für Bürgerbeteiligungen). Das formelle Planungsverfahren („Regelverfahren“<sup>181</sup>) sieht folgende Verfahrensschritte vor:

Abbildung 2-18: Formelle Verfahrensschritte



Das Planungsverfahren kann hinsichtlich des Arbeitsprozesses und erzielten Zwischenergebnissen in verschiedene Phasen eingeteilt werden:

- 1. Phase „Vor Beginn des formellen Verfahrens“
- 2. Phase „Vom Aufstellungsbeschluss über die frühzeitige Bürger- und TöB-Beteiligung zum Entwurf“

<sup>181</sup> Auf der Basis der Bestimmungen des BauGB kann von einem „Regelverfahren“ (§2-4 BauGB) und einem vereinfachten Verfahren (§ 13 BauGB) unterschieden werden. An dieser Stelle soll das Regelverfahren näher betrachtet werden.



- 3. Phase „Auslegung und Abwägung“
- 4. Phase „Vom Feststellungsbeschluss des FNPs bis zur Genehmigung“.

### **1. PHASE „VOR BEGINN DES FORMELLEN VERFAHRENS“**

Dem Beschluss der Gemeindevertretung (in Rheinland-Pfalz dem Stadt- oder Gemeinderat, bzw. dem Verbandsgemeinderat) zur Aufstellung eines FNPs gehen in der Regel Diskussionen zum Erfordernis, zu Zielvorstellungen und strategischen Entwicklungsüberlegungen der Gemeinde und ihrer Bodennutzung voraus. In diese Phase fallen auch erste Arbeiten zur Bestandsaufnahme und -analyse, so z.B. zur Beschaffung der erforderlichen Plangrundlagen und dem Zusammentragen von Zielaussagen und Planungsabsichten über- und nebengeordneter sowie ergänzender Planungen, auch mit dem Ziel des Herausarbeitens von Rahmenbedingungen, Vorgaben und Zwangspunkten.

In dieser Phase findet auch die Analyse der Vorgaben der Regionalplanung für die kommunale Flächennutzungsplanung statt, die nach §1 Abs. 4 BauGB zu berücksichtigen sind. Dazu teilt in Rheinland-Pfalz die Gemeinde als Träger der Flächennutzungsplanung der zuständigen Landesplanungsbehörde (obere oder untere) die vorgesehene Aufstellung oder Änderung des Flächennutzungsplans unter allgemeiner Angabe ihrer Planungsabsichten mit. Diese gibt im Benehmen mit der zuständigen regionalen Planungsgemeinschaft der Gemeinde „alsbald“ in einer landesplanerischen Stellungnahme die bei der Aufstellung des FNPs zu beachtenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung bekannt (vgl. §20 LPIG RLP). Diese sind unter Angabe der Funktionsbestimmung der Gemeinde und ihrer Beziehung zu den Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung darzulegen.

Die Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung<sup>182</sup> bezieht sich auf den aufzustellenden Plan, seine Änderungen oder Ergänzungen. Typische Ziele der Regionalplanung, die bei der Flächennutzungsplanung zu berücksichtigen sind, sind beispielsweise:

- die zentralörtlichen Funktionen der Gemeinden, die bestimmte Infrastrukturausstattungen und -maßnahmen erfordern (wofür es finanzielle Förderungen gibt).
- die Vorranggebiete aller Arten (z.B. für Siedlung, für Landwirtschaft, für Naturschutz).
- die Regionalen Grünzüge.

### **2. PHASE „VOM AUFSTELLUNGSBESCHLUSS ÜBER DIE FRÜHZEITIGE BÜRGER- UND TÖB-BETEILIGUNG ZUM ENTWURF“**

Welche Wirkung geht vom Aufstellungsbeschluss aus?

Ein Aufstellungsbeschluss dient der Dokumentation der ernsthaften Planungsabsicht. Der Aufstellungsbeschluss ist durch das BauGB nicht zeitlich fixiert. Der vorherrschenden Literaturmeinung nach, sollte er aber vor oder gleichzeitig mit der frühzeitigen Bürgerbeteiligung nach §3 Abs. 1 BauGB, spätestens aber zum Ausle-

---

<sup>182</sup> Ziele der Raumordnung sind nach §3 ROG: verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.

gungsbeschluss gefasst und bekannt gemacht werden.<sup>183</sup> Dem Aufstellungsbeschluss muss entnommen werden können, für welchen räumlichen Bereich der FNP aufgestellt wird.

Die Erarbeitung des Umweltberichtes als Ergebnis der Umweltprüfung findet im Rahmen des Aufstellungsverfahrens statt. Das „Scoping“, d.h. die Festlegung des Prüfungsumfanges, des Umfangs und des Detaillierungsgrades für die Ermittlung der Umweltbelange steht dabei am Anfang der Abwicklung der Umweltprüfung. Der Prüfungsumfang wird in der Regel im Zusammenhang mit dem Aufstellungsbeschluss nach §2 Abs. 1 BauGB festgelegt.<sup>184</sup>

Im folgenden wird entweder die eigene Gemeindeverwaltung oder freie Planer, Planungsbüros oder Institute mit der Erstellung von Vorentwürfen beauftragt, denn als Grundlage für die frühzeitige Bürgerbeteiligung nach §3 Abs. 1 BauGB sowie die Frühzeitige TöB Beteiligung nach §4 Abs. 1 BauGB müssen die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, alternative Lösungsvorschläge sowie die voraussichtlichen Wirkungen der Planung dargelegt werden. Die Planungsentwürfe sind zusammen mit einer Begründung öffentlich auszulegen. Den Bürgern ist die Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Die TöB werden darüber hinaus aufgefordert, sich im Hinblick auf den erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung zu äußern.

Um einen fundierten Vorentwurf für die frühzeitige Bürger- und TöB-Beteiligung erstellen zu können, sind demnach eine Reihe von Arbeitsschritten zwingende Voraussetzung:

von der detaillierten Bestandsaufnahme und -analyse<sup>185</sup> über die Entwicklung von strategischen Zielvorstellungen, die Erarbeitung von Entwicklungsprognosen und -szenarien sowie alternativer Entwicklungskonzepte inklusive ihrer Wirkungsabschätzung bis hin zu einem Vorschlag für die Festsetzung des Prüfungsumfanges der im Rahmen der Umweltprüfung abzuarbeiten ist.

Die frühzeitige Bürgerbeteiligung, Träger öffentlicher Belange (TöB)<sup>186</sup>-Beteiligung und in der Regel auch Beteiligung der Nachbargemeinden ist die erste Stufe der zweistufigen Beteiligung der Bürger<sup>187</sup> und TöBs.

Was wird damit beabsichtigt? (Ziel)

Die frühzeitige Bürgerbeteiligung dient einerseits der Information der Bürger und andererseits dazu die Anregungen der Bürger zu erfassen und sie in die Planungen einarbeiten zu können, um die Akzeptanz der Flächennutzungsplanung zu erhöhen. Oft können die Bürger durch eine detaillierte und lange Ortskenntnis eine wichtige Informationsquelle sein. Die Bürgerbeteiligung hat vielfältige Funktionen. Sie ist Ges-

<sup>183</sup> vgl. Battis/Krautzberger/Löhr (1999): a. a. O., Bayerisches Staatsministerium (2002a): a. a. O., Rothe/Müller (2000): a. a. O., Koppitz/Schwarting/Finkeldei (2000): a. a. O.

<sup>184</sup> vgl. Birk, Hans-Jörg (2005): Öffentliches Baurecht und Kommunalabgabenrecht – Bauplanungsrecht, Skript zum 18. Fachlehrgang Verwaltungsrecht des Deutschen Anwaltsinstituts e.V., Bochum.

<sup>185</sup> vgl. Kapitel 2.4.1.

<sup>186</sup> Träger öffentlicher Belange sind Behörden oder Stellen, denen die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zur Erledigung zugewiesen ist. Im Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen RLP (1999): Beteiligung der Träger öffentlicher Belange an der Bauleitplanung werden zu 22 Belangen verschiedene Behörden und Stellen aufgelistet. Welche (TöB) im Einzelfall zu berücksichtigen sind, hängt von den zu erwartenden Auswirkungen der Bauleitplanung auf die in §1 Abs. 4 und 5 BauGB aufgeführten Belange ab.

<sup>187</sup> Bürger ist jeder, d. h. jede natürliche oder juristische Person, die von der Flächennutzungsplanung betroffen ist oder ein sonstiges Interesse an ihr hat. (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr 1999)

taltungsinstrument, dient der Planungsverbesserung und der Akzeptanzförderung, sie kann gezielt zur Integration und Motivation spezifischer Gesellschaftsschichten beitragen und als Entscheidungshilfe fungieren. Für die BürgerInnen ist sie vor allem als Instrument der Einflussnahme interessant und leistet einen wichtigen Beitrag zur Nachhaltigkeit von Planungen. Der Zeitpunkt für die frühzeitige Bürgerbeteiligung im Prozess der Planerarbeitung ist so gewählt, dass Anregungen tatsächlich noch eingearbeitet werden können.

Aus sachlich-inhaltlichen und verfahrensökonomischen Gründen ist mit dem EAG Bau 2004 auch eine frühzeitige TöB-Beteiligung in das BauGB aufgenommen worden. In der Praxis hat sie allerdings in den meisten Fällen schon vorher stattgefunden.<sup>188</sup> Ziel der frühzeitigen TöB-Beteiligung ist es, in einem frühen Planungsstadium die Planungsabsichten der TÖBs abzufragen, das Verfahren inhaltlich zu qualifizieren, d.h. zu Einzelaspekten vertiefende Zusatzinformationen zu erhalten sowie Konflikte durch konkurrierende Planungsabsichten zu vermeiden. Zudem sind die TöB aufgefordert sich bereits zu diesem frühen Zeitpunkt im Planverfahren im Hinblick auf den erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung zu äußern.

Wie hat sie stattzufinden?

Strukturelle Vorgaben sind erstens die Darlegung der Ziele und Zwecke der Planung, von Alternativen und voraussichtlichen Auswirkungen sowie zweitens die Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung. Die Art und Weise der Beteiligung kann die Gemeinde bestimmen. Während die TöB Beteiligung i. d. R. aus dem Versand und der Aufforderung zu den bestehenden Planungsunterlagen Stellung zu nehmen und Anregungen zu formulieren besteht, ist die einzige Vorgabe für die Bürgerbeteiligung, dass sie so erfolgen muss, dass sie die Allgemeinheit erreichen kann. Übliche Formen der Information hier sind:

- die Veröffentlichung von Informationsbroschüren, Wurfsendungen, Ausstellungen
- Bürgerversammlungen als öffentliche Veranstaltungen, bei denen die Information über die Ziele und Zwecke und die Erörterung in einem gebündelt sind (Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen).
- Bekanntmachungen von Ort und Zeiten der Möglichkeit zur Unterrichtung, Information und Äußerung bei der Gemeindeverwaltung,
- zunehmend wird auch die Möglichkeit zur Information und Äußerung, selten auch der Erörterung über das Internet angeboten.<sup>189</sup>

Hinter dem Prinzip der Selbstverwaltung der Gemeinden steht der Gedanke, dass die Bürger die Angelegenheiten ihrer örtlichen Gemeinschaft selbst regeln und verwalten sollen. Die Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements in den Gemeinden ist für die kommunale Selbstverwaltung von großer Bedeutung. Inwieweit die Bürger in die Flächennutzungsplanung als Entwurf ihrer Entwicklung der gesellschaftlichen Bodennutzung einbezogen werden, die Bürger in die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung einbezogen werden, d.h. die gesetzlichen Strukturen mit

<sup>188</sup> vgl. z.B. „Zur Beschleunigung des Verfahrens sollen die TöB bereits vor der vorgezogenen Bürgerbeteiligung beteiligt werden, damit ihre Stellungnahmen in die Erörterung einfließen können.“ Vgl. Ministerium der Finanzen RLP (1999): Beteiligung der Träger öffentlicher Belange an der Bauleitplanung, Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 2. August 1999 (3205-4531) geändert durch Rundschreiben vom 4. Februar 2000, Mainz, Seite 3.

<sup>189</sup> Vgl. z.B. die Internetseiten der Stadt Osnabrück unter:  
<http://www.osnabrueck.de/fnp/19365.html>, Zugriff am 01.04.2003.

Leben erfüllt werden, liegt in den Händen der Gemeinden. Wie sie stattfindet sagt allerdings viel über die Auffassung von Bürgerbeteiligung aus und indirekt auch über die Stellung der Flächennutzungsplanung in ihrer Bedeutung für das gemeindliche Gemeinwesen.<sup>190</sup>

Was geschieht mit den Ergebnissen/Anregungen der frühzeitigen Bürger- und TöB-Beteiligung?

Die Ergebnisse der frühzeitigen Beteiligung sind von der Gemeinde auszuwerten. In der Regel wird sie diesen Prozess in der Verfahrensakte dokumentieren. Eine Unterrichtung der Bürger und TöB über den Umgang mit den eingegangenen Anregungen ist gesetzlich nicht vorgesehen.

Auch die mit §2 Abs. 2 BauGB festgelegte Abstimmung mit benachbarten Gemeinden findet oft parallel zur frühzeitigen Bürger- und TöB-Beteiligung statt. Nachbargemeinden sind dabei nicht nur die angrenzenden Gemeinden, sondern diejenigen, die in den Bereich der planungsrechtlichen Auswirkungen fallen. Da die Gemeinden zu den TöBs gezählt werden, regelt sich das Vorgehen wie oben für die TöBs beschrieben.

Auf der Grundlage der Anregungen und Erörterungen mit den Bürgern, ggf. Anregungen der TöBs und der benachbarten Gemeinden, wird der Vorentwurf zu einem Flächennutzungsplanentwurf mit den erforderlichen Planzeichen nach PlanzV ausgearbeitet und mit einer Begründung ergänzt.

Welche Wirkung entfaltet die frühzeitige Beteiligung?

Die Information der beteiligten Personen bzw. Behörden über die Ziele und Zwecke sowie alternative Lösungsvorschläge und Wirkungen der Flächennutzungsplanung ist die Grundlage für eine Kommunikation über die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung der Gemeinde (Anstoßfunktion), zu einem möglichst frühen Zeitpunkt im Planungsprozess. Bei der Kommunikation über die Flächennutzungsplanung geht es darum, die verschiedenen Interessengruppen in einen gemeinsamen Prozess der Gestaltung und Entscheidungsfindungen zur städtebaulichen Entwicklung der Gemeinde und deren Gestaltungsfragen einzubeziehen.

Komplexe Entscheidungsfindungen im Rahmen der Stadtentwicklungspolitik erfordern ein Höchstmaß an Transparenz, d.h. Stärkung der Sachkompetenz der Beteiligten, damit ihrer Urteilskraft und Kritikfähigkeit. Größtmögliche Transparenz aller Vorgänge erzeugt bei den interessierten Bürgern Sachkompetenz. Das weckt nicht nur Akzeptanz für dieses politische Verfahren, sondern ist auch verantwortlich für die Akzeptanz des anschließenden Sachergebnisses.

Aus der frühzeitigen Beteiligung können als materielles Ergebnis Anregungen bezüglich der Planung resultieren, die als Abwägungsmaterial in das weitere Verfahren einfließen.

---

<sup>190</sup> Zur Geschichte und Entwicklung der Bürgerbeteiligung in der Raumplanung vgl. Selle, Klaus (1997): Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück... Vermittlungsarbeit in Quartier und Stadt, in: Adam, Brigitte (Hrsg.): Neue Verfahren und kooperative Ansätze in der Raumplanung, RaumPlanung spezial, Dortmund, Seiten 29-44.

### 3. PHASE „AUSLEGUNG UND ABWÄGUNG“

#### Auslegung

Sobald ein „auslegungsreifer“ Flächennutzungsplanentwurf vorliegt, kann die Gemeinde einen „Billigungsbeschluss“ und den „Auslegungsbeschluss“ fassen.

Nach §3 Abs. 2 BauGB ist der Entwurf des FNPs mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Der Ort und die Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen. Die Bekanntmachung sollte zum einen den Hinweis enthalten, dass der FNP mit Begründung öffentlich ausliegt, zum zweiten genaue Angaben über den Ort und die Dauer der Auslegung machen und zum dritten darauf hinweisen, dass in dieser Zeit Anregungen vorgebracht werden können.

Abbildung 2-19: Die beiden Stufen der Beteiligung

DIE BEIDEN STUFEN DER BETEILIGUNG	
1. Stufe: Frühzeitige Bürgerbeteiligung Frühzeitige TöB-Beteiligung	2. Stufe: Öffentliche Auslegung (Offenlage)
§ 3 Abs. 1 BauGB § 4 Abs. 1 BauGB	§ 3 Abs. 2 BauGB § 4 Abs. 2 BauGB
formfreies Verfahren	formalisiertes Verfahren
Frühzeitige Unterrichtung über Ziele und Zwecke der Planung, Alternativen, Auswirkungen	Auslegung des Planentwurfs mit Begründung und vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen
Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung	Gelegenheit zur Formulierung von Anregungen

Gleichzeitig werden die beteiligten Träger öffentlicher Belange sowie die benachbarten Gemeinden schriftlich von der Auslegung benachrichtigt. Die TöBs und die Nachbargemeinden sollen dadurch die Gelegenheit erhalten, zu prüfen, ob die von ihnen genannten und angegebenen Belange in die Flächennutzungsplanung Eingang gefunden haben<sup>191</sup>.

Ggf. sind nach § 4a Abs. 5 BauGB grenzüberschreitende Unterrichtungen und Konsultationen der Gemeinden vorzunehmen, wenn der entsprechende FNP erhebliche Auswirkungen auf diese haben könnte. Im Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen RLP<sup>192</sup> wird darauf hingewiesen, dass diese Verpflichtung nur unter den Voraussetzungen der formellen Gegenseitigkeit und materiellen Gleichwertigkeit besteht, um den deutschen Gemeinden keine einseitigen Abstimmungsverpflichtungen aufzuerlegen. Da die benachbarten Staaten im Rahmen der Flächennutzungspla-

<sup>191</sup> In den meisten Fällen erhalten die TöBs eine Kopie des Plans und des Erläuterungsberichtes mit einer Mitteilung wie seine ggf. zu einem früheren Zeitpunkt eingegangenen Anregungen und Stellungnahmen eingearbeitet wurden. Auf dieser Grundlage kann der TöB dann entscheiden, ob er erneut von der Möglichkeit der Formulierung von Stellungnahmen Gebrauch macht, oder sein Aufgabenbereich damit angemessen berücksichtigt ist.

<sup>192</sup> Ministerium der Finanzen RLP (Hrsg.) (1999): Beteiligung der Träger öffentlicher Belange an der Bauleitplanung, Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 02. August 1999 (3205-4531), geändert durch Rundschreiben vom 04. Februar 2000, (MinBl. S. 94), Mainz.

nung bislang keine grenzüberschreitenden Abstimmungsverpflichtungen erlassen haben, besteht lediglich eine Abstimmungsverpflichtung, wenn bilaterale Vereinbarungen auf kommunaler Ebene getroffen wurden.

Die Behörden und sonstigen TöB, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt wird, werden von der Gemeinde möglichst frühzeitig um Stellungnahmen gebeten. In § 4 Abs. 1 BauGB heißt es weiter, dass die Beteiligung gleichzeitig mit der Auslegung stattfinden kann.

Die haben ihre Stellungnahmen innerhalb eines Monats abzugeben<sup>193</sup> und sich auf ihren Aufgabenbereich zu beschränken. Das bedeutet, sie sollen ihre Stellungnahmen auf den konkreten Planungsgegenstand beziehen und begründen, sie fachlich so präzise abfassen, dass die Anregungen in der Abwägung bzw. der weiteren Planung unmittelbar verwertbar sind sowie die entsprechenden Rechtsgrundlagen benennen.<sup>194</sup> Dabei haben sie auch mitzuteilen, welche Planungen ihrerseits beabsichtigt oder geplant sind, die für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung bedeutsam sein können.<sup>195</sup> Sollte der Entwurf des FNPs mit diesen Planungen unvereinbar sein, müssen die TöBs Widerspruch einlegen, um die Anpassungspflicht nach § 7 BauGB zu vermeiden.

Die Stellungnahmen sind in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 zu berücksichtigen.

Was wird damit beabsichtigt? (Ziel)

Im Rahmen der Auslegung sollen sich die Bürger, TöBs und Nachbargemeinden über die konkreten Planungsabsichten der Gemeinde informieren können. Die erneute Bürgerbeteiligung und die TöB Beteiligung dienen der Vollverständigung des Abwägungsmaterials. Die wiederholte Möglichkeit der Information über die Planungsabsichten dient auch dazu, nachvollziehen zu können, wie mit bereits geäußerten Anregungen (frühzeitige Bürgerbeteiligung) umgegangen wurde. Letztendlich ist die Auslegung ein Mittel zur Erhöhung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Planung, zur Qualifizierung des Verfahrens und somit auch zur Steigerung der Akzeptanz der Flächennutzungsplanung.

Die vorgebrachten Anregungen weisen auf private oder öffentliche Belange hin, die im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind.

Wie hat sie stattzufinden?

Für die Auslegung zur Verfügung gehalten werden müssen der Flächennutzungsplanentwurf und die Begründung. Mit dem EAG 2004 wurde ergänzend verfügt, dass zusätzlich die „nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen“ ausgelegt werden müssen (§ 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Es empfiehlt sich darüber hinaus die Verfahrensakte sowie zusätzliche Gutachten, auf die in der Begründung verwiesen wird und die zu bestimmten Planungsentscheidungen geführt haben, zur Einsichtnahme zur Verfügung zu stellen.

In den Verbandsgemeinden wird der Flächennutzungsplanentwurf in der Regel bei den Ortsbürgermeistern ausgelegt.

Es müssen keine Kopien ausgegeben oder versandt werden, Interessierte können sich aber Kopien anfertigen.

<sup>193</sup> Die Frist kann bei Vorliegen eines wichtigen Grundes von der Gemeinde verlängert werden.

<sup>194</sup> Vgl. Ministerium der Finanzen RLP (1999): a. a. O.

<sup>195</sup> In RLP ist diesem Rundschreiben des Finanzministeriums ein Formblatt zur Verfahrensvereinfachung beigelegt.

Während der Auslegungsfrist sind Erläuterungen und Beratung gesetzlich nicht vorgesehen. In Anbetracht der Akzeptanz der Planung und der Unkenntnis vieler Bürger über die verwendeten Planzeichen, ist dies aber auf Anfrage als sinnvoll einzustufen. Anregungen können i. d. R. schriftlich eingereicht oder mündlich zu Protokoll gegeben werden.

Als Form werden Einzel- und Sammelanregungen unterschieden.

Die Bürger sind darauf hinzuweisen, dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Baileitplan unberücksichtigt bleiben können. Die TöB können unter Angabe eines wichtigen Grundes die Gemeinde um Verlängerung der Monatsfrist zur Abgabe der Stellungnahme bitten.

Was passiert mit den Anregungen?

Die fristgemäß - also in der Auslegungsfrist - vorgebrachten Anregungen sind von der Gemeinde zu prüfen, das Ergebnis ist mitzuteilen. Die Art und Weise wie dies geschieht ist nicht festgelegt. In der Praxis hat sich eine schriftliche Mitteilung, ob die Anregungen aufgenommen wurden oder nicht, ergänzt um eine kurze Begründung (die für das Abwägungsprotokoll vorliegt) bewährt. Mit diesem Vorgehen wird dokumentiert, dass eine Auseinandersetzung mit den Anregungen stattgefunden hat, diese ernst genommen werden und beugt Nachfragen vor.

Nicht fristgemäß eingegangene Anregungen können behandelt werden, müssen aber nicht. In der Regel prüfen die Gemeinden die inhaltliche Bedeutung der verspätet eingegangenen Anregungen und entscheiden dann über den weiteren Verfahrensweg<sup>196</sup>. Nicht berücksichtigte Anregungen sind mit entsprechender Stellungnahme der Gemeinde bei der Vorlage des FNPs bei der höheren Verwaltungsbehörde zur Genehmigung vorzulegen (§3 Abs.2 BauGB).

Sind mehr als fünfzig Anregungen mit im wesentlichen gleichem Inhalt vorgebracht worden, kann die Mitteilung des Ergebnisses der Prüfung dadurch ersetzt werden, dass diesen Personen Einsicht in das Ergebnis ermöglicht wird, Ort und die entsprechenden Zeiten sind ortsüblich bekannt zu machen, eine bestimmte Frist ist gesetzlich nicht vorgeschrieben.

Welche Wirkung entfacht die Auslegung?

Mit dem zweiten förmlich festgelegten Beteiligungsschritt im Rahmen des Planverfahrens wird zum einen eine gewisse Kontinuität der Kommunikation über Ziel und Zweck sowie Lösungsvorschläge der Planung gewährleistet. In der Wirkung auf die Qualität der Planung, der Akzeptanz der Planung und des Planungsergebnisses etc. gilt unter der frühzeitigen Beteiligung Geschriebenes hier gleichermaßen.

Abwägung

Die Prüfung der Anregungen ist Bestandteil der Abwägung/des Abwägungsvorganges. Die Abwägungskompetenz liegt bei der Gemeindevertretung.

Abwägung bedeutet, die Stellungnahmen und Anregungen auf inhaltliche Berechtigung, Richtigkeit, Zweckmäßigkeit bzw. Umsetzbarkeit zu prüfen sowie festzustellen, ob sie Vorschläge zur Änderungen oder eine Ablehnung der Planung enthalten.

---

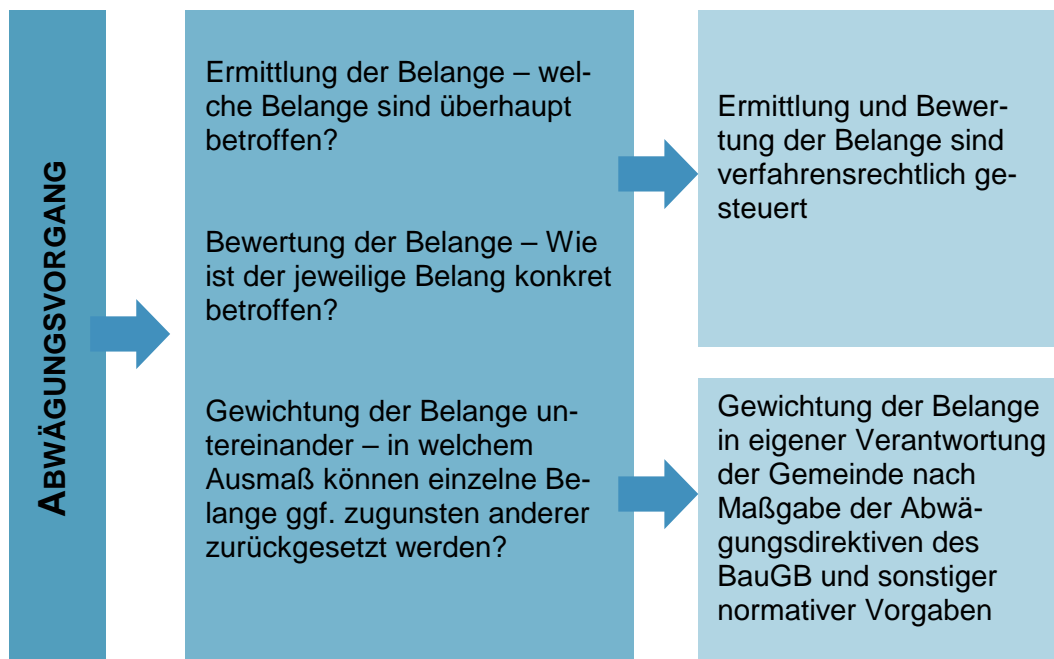
<sup>196</sup> Eine Gemeinde prüft verspätet eingehende Anregungen schon deshalb genau, weil sie prüfen muss, ob ihr dieser Belang nicht schon vorher bekannt hätte sein müssen. Ebenso ist es meist zweckmäßig, Stellungnahmen von TÖBs erneut einzufordern, deren Aufgabenbereich von den Planungen stark betroffen sind, aber keine Stellungnahme abgegeben haben.

Jede einzelne Anregung, jeder einzelne Änderungsvorschlag oder Ablehnungsgrund muss geprüft werden und mit einem Beschlussvorschlag inklusive Begründung für die kommunalen Entscheidungsgremien versehen werden.

Die Gemeindevertretung hat sich mit allen Anregungen und Stellungnahmen zu befassen und auf der Grundlage der Vorlage zu entscheiden, wie sie behandelt werden. Die in den § 1 und 1a BauGB enthaltenen Planungsvorgaben und Abwägungsgrundsätze sind dabei zu beachten.

Das Abwägungsgebot „die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“ ist bestimmend für den planerischen Entscheidungsvorgang und die Beurteilung des Planungsergebnisses.<sup>197</sup> „Der Abwägungsvorgang ist der eigentliche Kern des Planungsprozesses, nachdem aufbauend auf Zielvorstellungen, Bestandsaufnahmen und Analysen erste Bauleitplanentwürfe gefertigt sind: Unterschiedliche öffentliche und private Belange, die von den einzelnen Entwürfen berührt werden, müssen sorgfältig erfasst, objektiv gewertet und nach Möglichkeit miteinander in Einklang gebracht oder durch Prioritätensetzung einander vorgezogen werden.“<sup>198</sup>

Abbildung 2-20: Der Abwägungsvorgang<sup>199</sup>



Neben den Planungsgrundsätzen des §1 Abs. 5 BauGB müssen bei der Abwägung berücksichtigt werden:<sup>200</sup>

- die in Gesetzen, Verordnungen etc. als Rechtsnormen enthaltenen Planungsleitsätze ,
- das Gebot der Konfliktbewältigung, wonach der FNP Konflikte, die durch ihn verursacht werden, berücksichtigen und ausräumen muss.

<sup>197</sup> Vgl. Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter (1999): a. a. O.

<sup>198</sup> Braam, Werner (1999): a. a. O., Seite 53.

<sup>199</sup> Nach: Deutsches Volksheimstättenwerk (vhw) (Hrsg.) (2004): a. a. O., Seite 219.

<sup>200</sup> Vgl. ausführlich Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter (1998): a. a. O., Seite 64 sowie Seite 66 ff.



- Das Gebot der Rücksichtnahme, d.h. eine Überprüfung alle Planungen auf ihre Erforderlichkeit und ihre Geeignetheit,
- Die seit 1998 in § 1a BauGB enthaltenen separaten Vorschriften über die Berücksichtigung von umweltschützenden Belangen in der Bauleitplanung. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung wird demnach in den Abwägungsprozess eingestellt. Anders die Erhaltungsziele oder der Schutzzweck der FFH-Gebiete<sup>201</sup>: bei möglichen Beeinträchtigungen solcher Gebiete durch die Flächennutzungsplanung ist eine gesonderte Verträglichkeitsprüfung nach BNatSchG durchzuführen sowie ggf. eine Stellungnahme der Europäischen Kommission einzuholen.
- Mit dem EAG 2004 wurden die Anforderungen aus der EU-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme<sup>202</sup> neu in das BauGB aufgenommen. Nach § 2 Abs. 4 BauGB wird für die Belange des Umweltschutzes nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 und § 1a BauGB eine Umweltprüfung durchgeführt, in der die voraussichtlichen, erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt werden. Die Ergebnisse der Umweltprüfung (Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen) werden in einem Umweltbericht zusammengefasst und in der Abwägung berücksichtigt.

Eine gerechte Abwägung hat dann nicht stattgefunden, wenn erstens ein Abwägungsausfall vorliegt, d.h. eine sachgerechte Abwägung nicht stattgefunden hat; zweitens ein Abwägungsdefizit vorliegt, drittens eine Abwägungsfehleinschätzung, das bedeutet betroffene öffentliche oder private Belange in ihrer Relevanz verkannt wurden, stattgefunden hat und viertens wenn eine Abwägungsdisproportionalität (keine objektive Gewichtung der Belange) erfolgt ist.<sup>203</sup>

Damit die Gemeinde gegenüber der Genehmigungsbehörde den Nachweis führen kann, dass sachgerecht abgewogen wurde, sollte sie ihre Abwägungsüberlegungen ausführlich dokumentieren und nachvollziehbar begründen.

Ergebnis nach der Auslegung und Abwägung ist die endgültige Fassung des FNPs oder die Änderungen des Flächennutzungsplanentwurfs und dessen erneute Auslegung, wenn sich grundlegende Änderungen oder Planergänzungen ergeben haben.

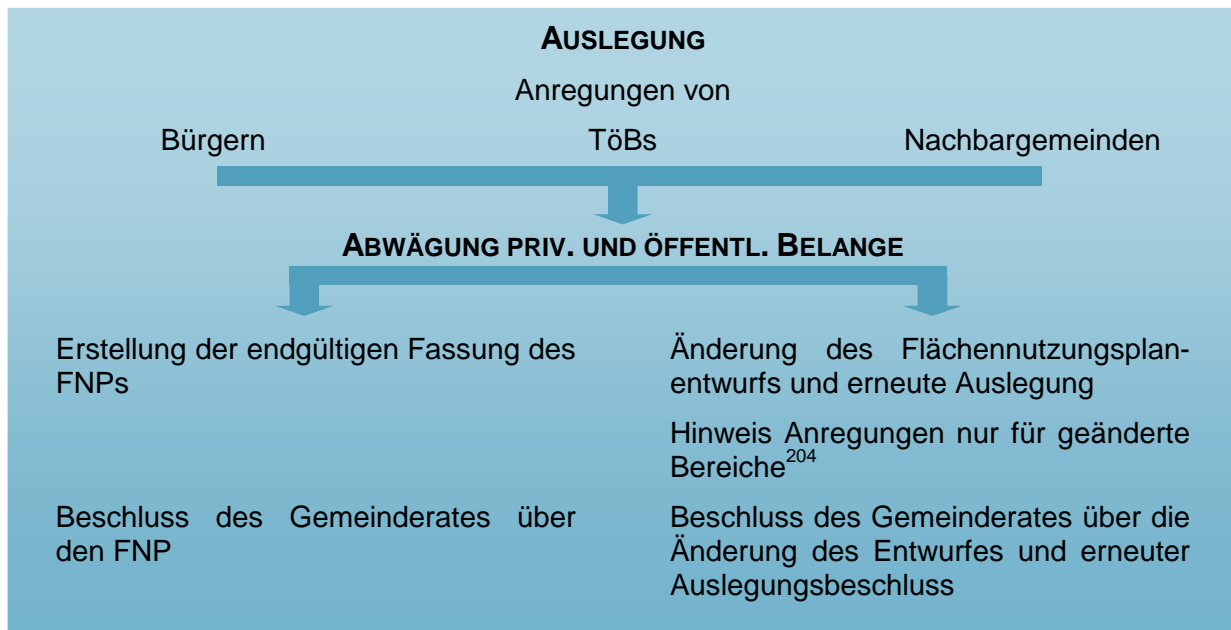
---

<sup>201</sup> Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, die in der Europäischen Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und in der Europäischen Vogelschutzrichtlinie festgelegt sind.

<sup>202</sup> Europäische Union (Hrsg.) (2001b): Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Luxemburg.

<sup>203</sup> vgl. Braam, Werner (1999): a. a. O. Sowie Battis, Ulrich; Krautzberger, Michael; Löhr, Rolf-Peter (1999): a. a. O.

Abbildung 2-21: Auslegung und Abwägung



#### 4. PHASE „VOM FESTSTELLUNGSBESCHLUSS DES FNPs BIS ZUR GENEHMIGUNG“

Der nach der Auslegung (1. und ggf. 2.) und sachgerechten Abwägung erarbeitete endgültige Flächennutzungsplanentwurf wird durch Beschluss des Gemeinderates zum FNP. Nach §6 Abs. 1 BauGB bedarf der FNP der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. In Rheinland-Pfalz sind dies

- für die kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte je nach Lage die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord bzw. Süd (obere Aufsichtsbehörde),
- für die verbandsfreien und die Verbandsgemeinden die Kreisverwaltungen (untere Aufsichtsbehörde).

Der höheren Verwaltungsbehörde kommt im Rahmen des Genehmigungsverfahrens ausschließlich eine Rechtsprüfung<sup>205</sup> zu, sie kann nicht ggf. eigene Planungsvorstellungen oder –konzeptionen verfolgen, da dies einen Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinden darstellen würde.

Um diese Prüfung sachgerecht vornehmen zu können, sind der höheren Verwaltungsbehörde dem Antrag auf Genehmigung, der vom Gemeinderat beschlossene FNP samt Begründung, die Stellungnahmen der TöBs, die nicht berücksichtigten Anregungen mit der entsprechenden Begründung sowie die Beschlüsse des Gemeinderates zu den einzelnen Verfahrensschritten beizufügen. Auch hier ist es sinnvoll, die Gutachten, die im Rahmen der Flächennutzungsplanung erstellt wurden und auf die in der Begründung Bezug genommen wird mit einzureichen.

Über die Genehmigung soll innerhalb von drei Monaten entschieden werden, aus wichtigen Gründen kann diese Frist um weitere drei Monate verlängert werden. Die Genehmigung gilt als erteilt, wenn sie nicht innerhalb der Frist unter Angabe von

<sup>204</sup> Bei einer erneuten Auslegung kann die Gemeinde durch besonderen Beschluss festlegen, dass Anregungen nur zu den geänderten oder ergänzten Planinhalten erfolgen können. Zur Verkürzung dieser „Verfahrensschleife“ kann zudem die Dauer der Auslegung auf zwei Wochen verkürzt werden.

<sup>205</sup> Die Rechtskontrolle bezieht sich auf das Zustandekommen des Plans, d.h. auf das Verfahren und seine Überprüfung hinsichtlich der formellen und materiellen gesetzlichen Anforderungen.

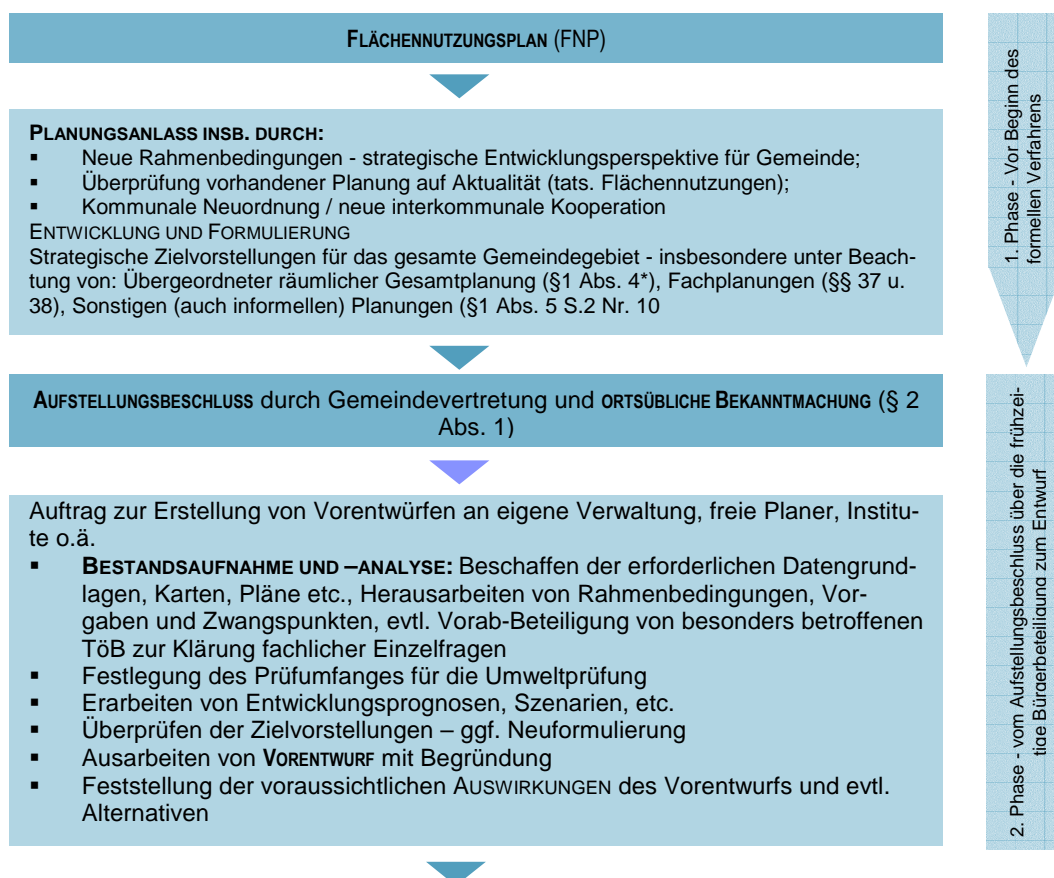
Gründen abgelehnt wird. Die Frist beginnt mit dem Eingang des Antrags auf Genehmigung der Gemeinde.

Die höhere Verwaltungsbehörde kann sowohl räumliche oder sachliche Teile des FNPs vorab genehmigen als auch aus der Genehmigung ausnehmen. Die Vorweggenehmigung ist eine rechtsverbindliche endgültige Teilentscheidung. Diese Möglichkeit ist in der Praxis von Bedeutung, wenn aufgrund eines hohen Handlungsdrucks ein Bebauungsplan für einen bestimmten Gemeindeteil dringend notwendig ist, der FNP aber insgesamt noch nicht entscheidungsreif ist.

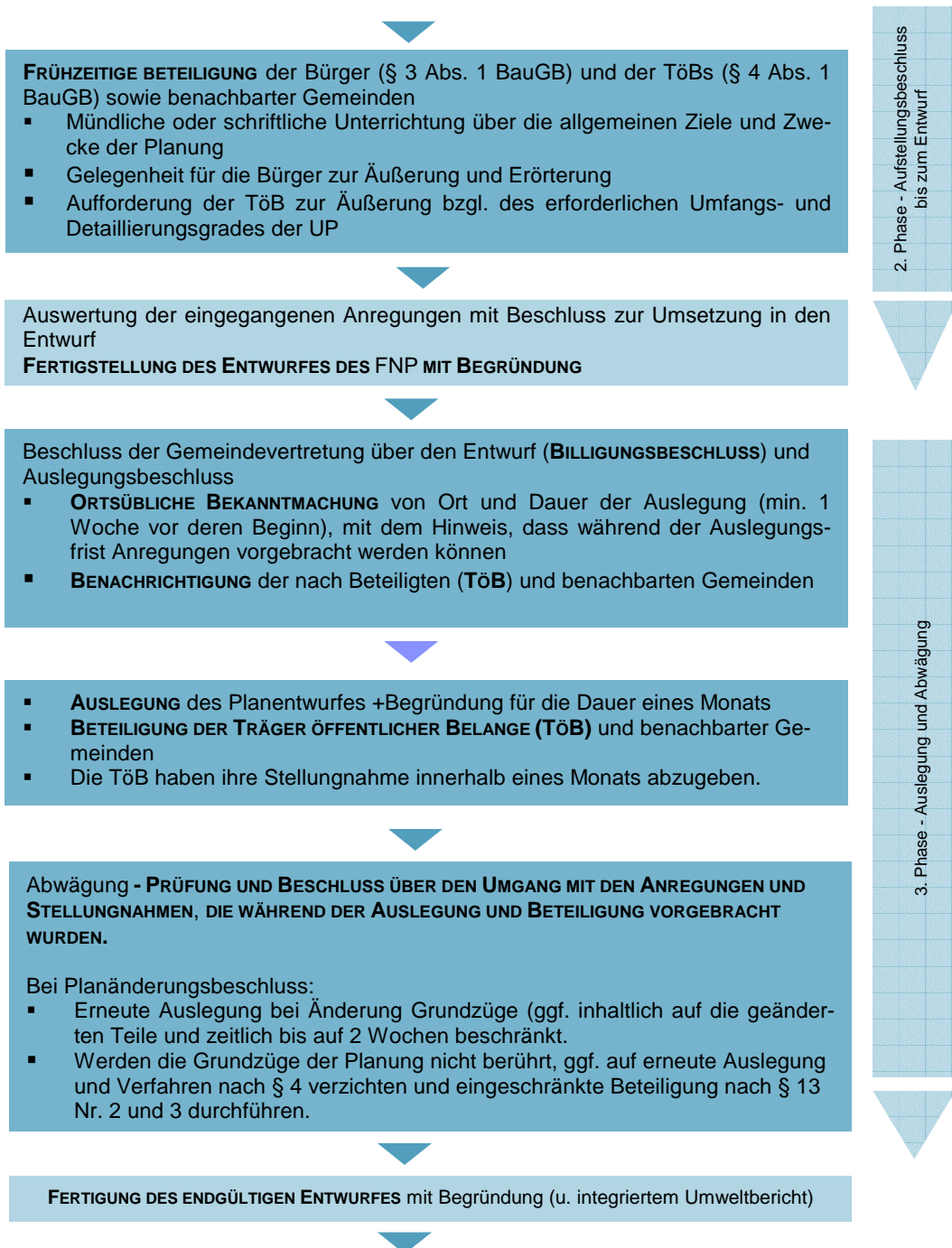
Das Ausnehmen von räumlichen oder sachlichen Teilen kann dann sinnvoll sein, wenn Rechtsfehler, die nicht ausgeräumt werden können (durch Auflagen etwa) nur diese betreffen und die Grundkonzeption des FNPs nicht berührt wird. Damit wird sowohl ein erneuter Feststellungsbeschluss des Gemeinderates als auch eine Änderung des Erläuterungsberichtes notwendig. Die Gemeinde ist verpflichtet, die ausgenommenen Teile sobald möglich durch neue Darstellungen zu überplanen.

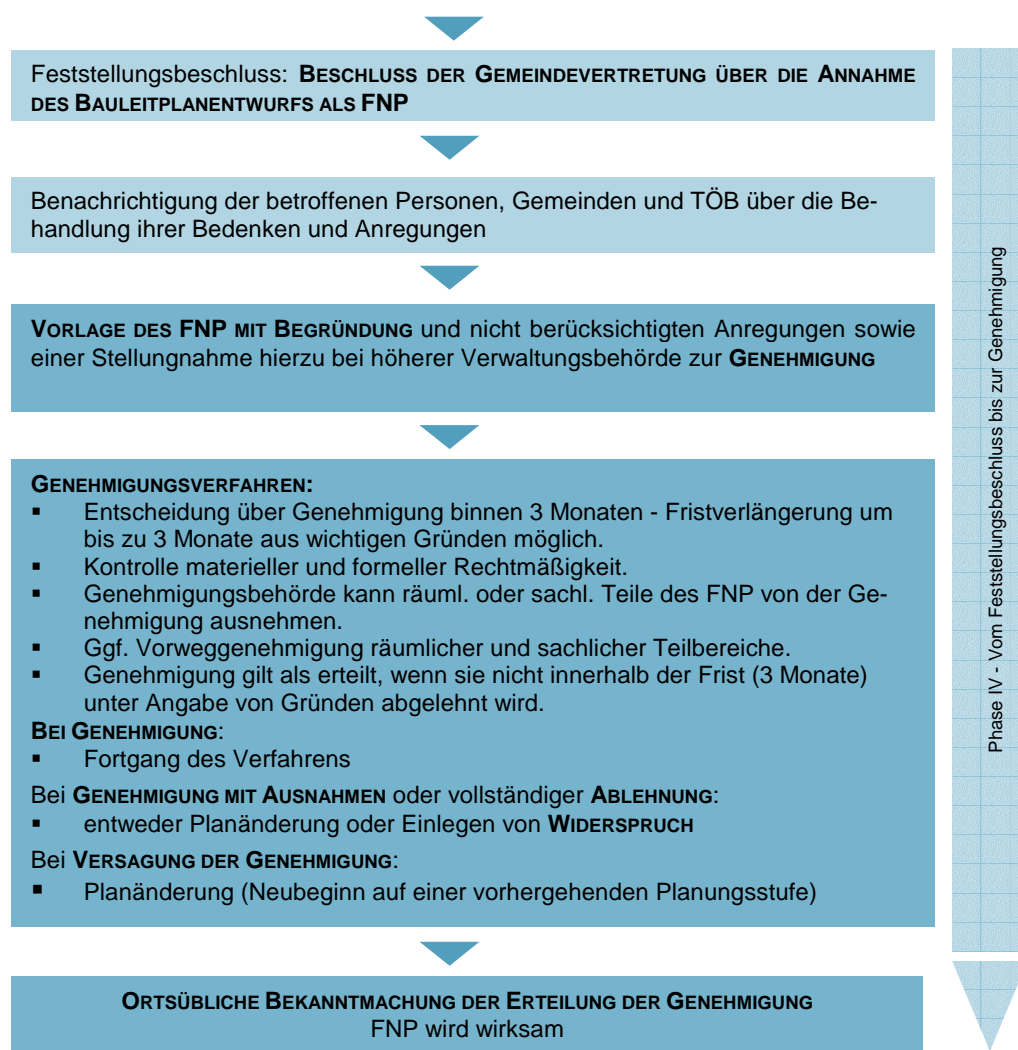
Das Verfahren zur Aufstellung eines FNPs endet mit der Bekanntmachung (§6 Abs. 5 BauGB) der durch die höhere Verwaltungsbehörde erteilten Genehmigung. Mit dieser Bekanntmachung wird der FNP wirksam. Ihm ist eine zusammenfassende Erklärung beizufügen über die Art und Weise, wie die Umweltbelange und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in dem FNP berücksichtigt wurden und aus welchen Gründen der Plan nach Abwägung mit den geprüften, in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde.

Abbildung 2-22: Ablauf- und Verfahrensschritte bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen<sup>206</sup>



<sup>206</sup> Verändert nach: Braam, Werner: a. a. O., Seite 129 f.





Seit Juli 2004 besteht nach § 5 Abs. 1 Satz 3 BauGB die Pflicht zur Überprüfung des Neuaufstellungs-, Änderungs-, Ergänzungserfordernisses des FNPs alle 15 Jahre, beginnend ab 2010.

### 2.6.2 Beteiligte Akteure

Der FNP als ein rechtliches Instrumentarium ist ein Element im System der für die städtebauliche Entwicklung relevanten Handlungsmuster und Akteure (vgl. auch Abbildung: Regelkreis Rahmenbedingungen und Aufgabenbereiche der Flächennutzungsplanung in Kapitel 2.1). „Steuerung durch Staat oder Kommunen muss die Handlungsrationalitäten oder Systemrationalitäten der jeweiligen gesellschaftlichen Sphären (Systeme oder Strukturen), in denen sich die „Normadressaten“ bewegen, berücksichtigen.“<sup>207</sup>

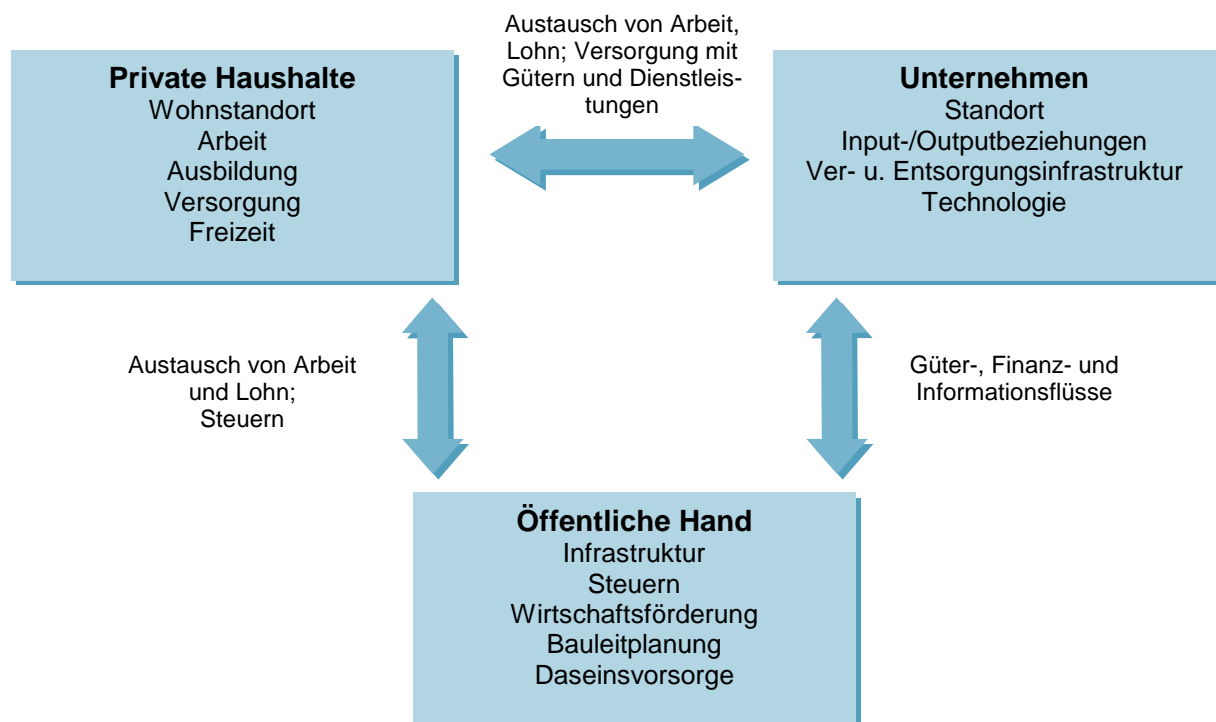
In diesem Kapitel sollen dementsprechend die relevanten Akteure grob klassifiziert und hinsichtlich ihrer Handlungsmuster analysiert werden, um einerseits darzustellen, wer die Adressaten der einzelnen Plandarstellungen sind und andererseits zu eruieren, wen es im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens zu erreichen gilt, um „adressatengerecht“ planen zu können.

<sup>207</sup> Wilke, Helmut (1992): Ironie des Staates, Frankfurt; zitiert in: Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung, Ludwigsburg, Seite 13.

Das Nutzungsgefüge in der Stadt und das Stadtbild werden durch Standortentscheidungen unterschiedlichster privater und öffentlicher Akteure verändert. Diese Standortentscheidungen werden einerseits von räumlicher Planung und andererseits von Boden- und Immobilienpreisen, in denen sich Angebot und Nachfrage bzw. Präferenzen der Akteure und Knappheiten auf dem Boden- und Immobilienmarkt spiegeln, geprägt.

Nach Maier / Tödtling lassen sich die, an der räumlichen Struktur eines Raumes beteiligten Akteure in drei große Gruppen einteilen: private Haushalte, Unternehmen und die öffentliche Hand.

Abbildung 2-23: Akteure im Raum<sup>208</sup>



Diese Akteure und ihre wichtigsten Beziehungen sind in der Abbildung zusammengefasst. **Unternehmen** treffen Standortentscheidungen, die sich je nach Unternehmensart (Bsp. Produzierendes Gewerbe, Dienstleistungsbetrieb, Handel) gravierend unterscheiden. Sie bedürfen einer bestimmten Infrastruktur, die jeweils der benötigten Technologie angepasst sein muss, um produzieren oder tätig sein zu können. Sie fragen im Rahmen der Flächennutzungsplanung demnach Flächen bzw. Erweiterungsflächen nach, die für sie als Standorte in Frage kommen (v. a. gewerbliche Bauflächen, gemischte Bauflächen, Sondergebiete, Flächen für Abgrabungen oder die Gewinnung von Bodenschätzen), bedürfen einer adäquaten Infrastrukturausstattung und einem für ihr Unternehmen spezifischen Standortfaktoren-Mix.<sup>209</sup> Die Aus-

<sup>208</sup> verändert nach: Maier, Gunther; Tödtling, Franz (1995): Regional- und Standortökonomik, Band 1, Standorttheorie und Raumstruktur, Wien, Seite 10.

<sup>209</sup> Unterschieden werden in der Regel harte und weiche (personenbezogene und unternehmensbezogene) Standortfaktoren. Harte Standortfaktoren orientieren sich an dem ökonomischen Ziel der Gewinnmaximierung und umfassen im wesentlichen natürlich-technische und vom Menschen geschaffene Faktoren wie z.B.: die Eigenschaften der Fläche, wobei hier die Größe, die Topographie, die rasche Verfügbarkeit, der Grundstückspreis sowie gegebenenfalls spezielle Anforderungen an den Untergrund hinsichtlich der Tragfähigkeit, der Erschütterungsfreiheit o.ä. eine Rolle spielen; das Arbeitskräftepotential, wobei angesichts der hohen Arbeitslosigkeit und der hohen

stattung mit harten und weichen Standortfaktoren variiert je nach Unternehmensart.<sup>210</sup>

Motive der Unternehmen für eine Beteiligung im Rahmen der Flächennutzungsplanung bestehen demnach v. a.

- in der Sicherung ihrer Standorte und ggf. der Erweiterungsmöglichkeiten oder Verlagerung ihrer Betriebe;
- in der Verbesserung des für sie notwendigen spezifischen Standortfaktorenmixes;
- im Abwenden ihre Aktivitäten potentiell einschränkender Planungen;
- in der Sicherstellung ökonomisch lukrativer Entwicklungsoptionen auf Flächen, die sich in Ihrem Besitz befinden;
- in der Nachfrage notwendiger Infrastrukturen.

Die folgende Tabelle gibt im Stil einer „Stakeholder Analysis“<sup>211</sup>, einen Überblick über die Charakteristika der Akteursgruppe, ihre spezifischen Interessen an der Flächennutzungsplanung und im Rahmen des Aufstellungsverfahrens, ihre Haltungen im Verfahren, ihr Wissen bzw. die Potentiale, die in einer Beteiligung liegen.

---

Mobilität die Qualifikation der Arbeitskräfte wesentlich höhere Bedeutung als deren Anzahl hat; die Marktnähe, die die Marktbeziehungen zu Kunden und Lieferanten beinhaltet; wichtig sind für FuE-Betriebe die Führungsvorteile, die sich aus den Kontaktmöglichkeiten zu anderen Betrieben sowie zu Verwaltungs-, Forschungs-, Weiterbildungs- und Dienstleistungseinrichtungen ergeben können; die Verkehrsanbindung des Standorts insbesondere an das überörtliche und überregionale Verkehrsnetz; weiterhin auch die Erreichbarkeit für die Beschäftigten (örtliche Anbindung); (überörtliche Anbindung, Erschließung), die Ver- und Entsorgungssituation (Energie, Wasser, Abwasser, Abfälle), bei der eine angemessene Ausstattung vorausgesetzt wird und sich Standortunterschiede allenfalls durch Preisunterschiede oder bei speziellen Anforderungen (z.B. Problemabwässer, Sondermüll) ergeben können; der Anschluss an das Datennetz (Telekommunikation, neue Medien); Steuern und Auflagen (Umweltauflagen).

Weiche, unternehmensbezogene Faktoren sind von unmittelbarer Wirksamkeit für die Unternehmenstätigkeit wie z.B.: das Verhalten der öffentlichen Verwaltung oder politischer Entscheidungsträger, die Arbeitnehmermentalität, das Wirtschaftsklima, „Bilder“ wie z.B. das Image der Region. Zu weichen, personenbezogenen Faktoren gehören die persönlichen Präferenzen der Entscheider und die Präferenzen der Beschäftigten.

<sup>210</sup> Vgl. z.B. beispielhaft ausführlicher: Kistenmacher, Hans (Hrsg.) (2001): Die Standortwahl technologieorientierter Existenzgründer – Anforderungen an die Raumplanung und Regionalentwicklung, Universität Kaiserslautern, Werkstattbericht Band 35, Kaiserslautern in Kapitel B 4.

und: Grabow, B.; Henckel, D.; Hollbach-Grömig, B. (1995): Weiche Standortfaktoren, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 89, Berlin.

Maier, Gunther; Tödting, Franz (1995): a. a. O.

Ickrath, H.P. (1992): Standortwahl der "neuen technologieorientierten Unternehmen (NTU)", Hamburg.

Koschatzky, et. al. (1993): Standortvoraussetzungen und Fördermaßnahmen für High-Tech-Unternehmen in der Region Rhein-Main, Hauptstudie, Teil II zum Projekt High-Tech-Unternehmen in der Region Rhein-Main, Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (ISI), Karlsruhe.

<sup>211</sup> Eine Stakeholder Analysis ist eine Technik, mit der Schlüsselpersonen oder –gruppen identifiziert und klassifiziert werden können, die einen wesentlichen Einfluss auf den Erfolg eines Programms oder Projektes haben.

Vgl.: European Commission (2001): Manual Project Cycle Management, Brüssel. Download von der Internet-Seite der Europäischen Kommission unter der Adresse:

[http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/methods/PCM\\_Manual\\_EN-march2001.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/methods/PCM_Manual_EN-march2001.pdf) Zugriff am 21.04.2003.

Und Internet-Seite der Australian Agency for International Development unter der Adresse <http://www.usaid.gov.au/ausguide/ausguidelines/ausguidelines-1.pdf>, Zugriff am 17.04.2003.

UNTERNEHMEN CHARAKTERISTIKA	BEDARFE UND ZIELE	INTERESSEN AN/ NUTZEN VON FNP	HALTUNG IM PLANUNGSPROZESS	POTENTIALE WISSEN	ROLLE / STELLUNG IM PLANUNGSPROZESS
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ „Zweckprogrammiert“.</li> <li>▪ verfolgt klar definierte Ziele.</li> <li>▪ Gewinnorientierung.</li> <li>▪ sieht sich in der Rolle eines Anbieters von Arbeitsplätzen u. Entwicklungsoptionen für die Gemeinde.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ nutzungsdifferenziertes und alternatives Flächenangebot.</li> <li>▪ Bauerwartungsland.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Flächenangebot auf dem Baurecht schneller geschaffen werden kann (vorgeklärt).</li> <li>▪ Aber auch wirtschaftlichen „Schaden“ durch höhere Bodenpreise auf Bauerwartungsland.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ überwiegend ökonom. Sichtweise lässt wenig Verständnis für soziale oder ökolog. Erfordernisse.</li> <li>▪ Lange Verfahrensdauer, mangelnde Unflexibilität schreckt ab.</li> <li>▪ Informelle Kontakte zu den Entscheidungsträgern.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Marktkenntnisse.</li> <li>▪ Verfügen über Investitionsvolumen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Frühzeitige Interessensbekundung im Rahmen des Beteiligungsverfahrens.</li> <li>▪ Einflussnahme auf die Politik über formelle Beteiligungsverfahren und entsprechend über die Abwägungsentscheidung.</li> </ul>

**Private Haushalte** treten einerseits als Endnachfrager von Gütern und Dienstleistungen auf, andererseits als Anbieter von Ressourcen, wie Arbeitskraft oder als Kapitalgeber. Ähnlich wie Unternehmen treffen sie Standortentscheidungen in den Bereichen Wohnen, Bildung, Freizeit und Naherholung. Sie sind in ein komplexes Netz räumlicher Beziehungen eingebunden (Arbeitsplatz, Ausbildung, Einkaufen, Freizeit, Kultur- und Unterhaltungsveranstaltungen). Sie fragen im wesentlichen die Wohnbauflächen, Gemeinbedarfseinrichtungen, Grünflächen und Sportflächen nach. Im Rahmen der Flächennutzungsplanung treten sie ebenso wie die Unternehmen nicht als homogene Gruppe, sondern eher als Individuen auf, die unterschiedliche Prioritäten in der Wohnstandortwahl, in der Gestaltung der Freizeit etc. setzen<sup>212</sup>. In der Regel kann davon ausgegangen werden, dass sich die privaten Haushalte im Rahmen des Planverfahrens hauptsächlich dann zu Wort melden, wenn

- sie in irgendeiner Art betroffen sind, dass heißt beispielsweise angrenzend an eine oder „auf einer“ Fläche, die mit einer neuen Nutzung versehen ist wohnen,
- sie Wohnbauflächen nachfragen,
- sie Missstände im Bereich der Versorgung mit Gemeinbedarfseinrichtung oder Grünflächen o. ä. anmelden wollen.

Eine andere Form der Beteiligung privater Haushalte ist die, in Bürgergruppen oder –initiativen organisierte, bei denen i.d.R. ein spezifisches Anliegen im Vordergrund steht (z.B. Radverkehrskonzepte, ökologische Sicherung bestimmter Flächen o. ä.).

<sup>212</sup> Vgl. zu unterschiedlichen Wohnpräferenzen, Lebensstilen, Freizeitverhalten, Wertorientierung etc. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2002): Datenreport 2002, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn.



BÜRGER CHARAKTERISTIKA	BEDARFE UND ZIELE	INTERESSEN AN/ NUTZEN VON FNP	HALTUNG IM PLANUNGSPROZESS	POTENTIALE WISSEN	ROLLE / STELLUNG IM PLANUNGSPROZESS
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Heterogene Gruppe Unterscheidung in Geschlecht, Alter, Bildung, Einkommen etc. und dementsprechend unterschiedl. Anforderungen an die Lebensumstände.</li> <li>▪ An Planungsverfahren beteiligen sich vorwiegend Angehörige mittlerer Sozialschichten<sup>213</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entwicklung eines lebenswerten Wohnstandortes.</li> <li>▪ Partizipation bei der Entwicklung des eigenen Lebensumfeldes, stadtentwicklungspolitischer Entscheidungen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wirtschaftliches Interesse bei Grundbesitz und Auswirkungen der Planung auf den Wert.</li> <li>▪ Wissen um von der Kommunalpolitik gewollte städtebauliche und sonstige Entwicklung des Wohnstandortes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Interesse an FNP v. a. bei „Betroffenheit“.</li> <li>▪ Oft egozentrische Sichtweisen orientiert an Bestandssicherung oder persönlichen Verbesserungen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verfügt über Erfahrungswissen bzgl. der gebauten und ungebauten Umwelt sowie der Lebensbedingungen in den Gemeindeteilen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Einflussnahme auf die Politik über formelle Beteiligungsverfahren und entsprechend über die Abwägungsentscheidung.</li> <li>▪ Informelle Kontakte zu den Entscheidungsträgern teilweise über Bürgerinitiativen.</li> </ul>

**Die öffentliche Hand**, das bedeutet im Fall der Flächennutzungsplanung die planaufstellende Gemeinde, bestimmt durch die Flächennutzungsplanung die Qualität verschiedener Standorte wesentlich mit, trifft selbst Standortentscheidungen bei der Ansiedlung öffentlicher Einrichtungen, stellt eine Reihe von öffentlichen Einrichtungen zur Verfügung, strukturiert die Rahmenbedingungen für die Bodennutzung der verschiedenen Nutzungswünsche, nimmt Steuern und Abgaben ein und erhebt Teile davon<sup>214</sup>, stellt verschiedene Infrastruktureinrichtungen, von denen eine beträchtliche raumdifferenzierende Wirkung ausgehen kann, bereit.

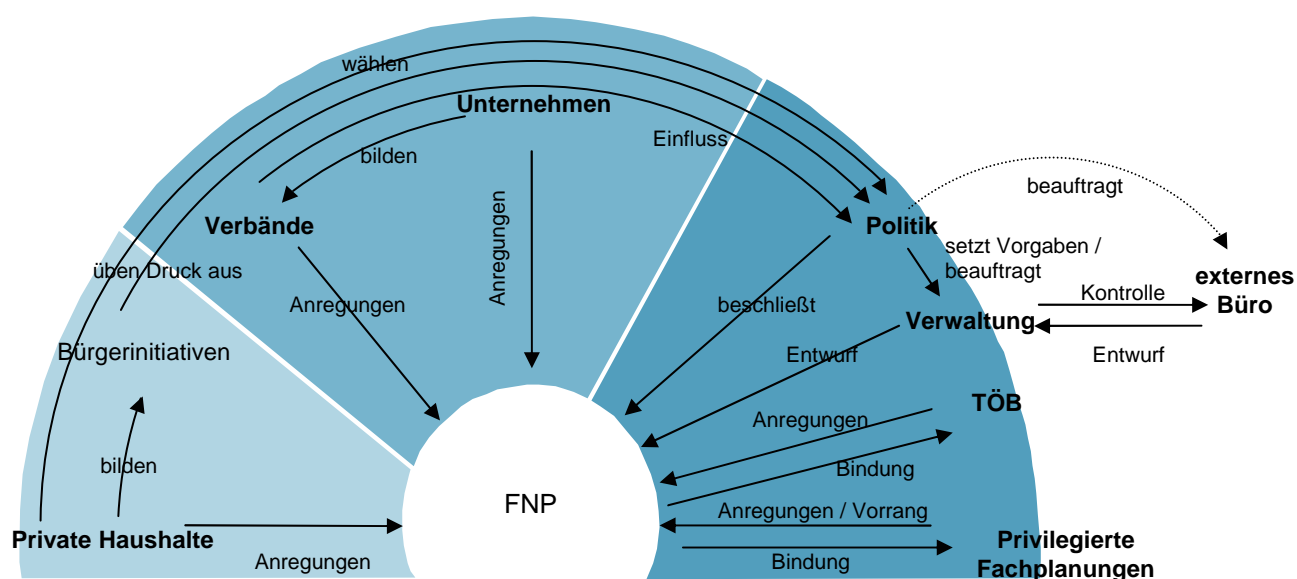
Aber die Öffentliche Hand ist kein homogener Akteur, die verschiedenen Ebenen und Ämter der Verwaltung verfolgen oft unterschiedliche Ziele und konkurrieren um Ressourcen und Kompetenzen. Zudem wird sie geprägt von der lokalen Politik, den politischen Fraktionen, die vielfach divergierende Meinungen vertreten und die durch vielschichtige Verflechtungen zu Unternehmen (v.a. als potentielle Arbeitsgeber für Wähler) bzw. privaten Haushalten (v.a. im Sinne von Wählerstimmen) gekennzeichnet sind.

<sup>213</sup> Vgl. Schmitz, Andres; Pätz, Andreas (2000): Lebendige Städte bauen – Bürgerbeteiligung im Rahmen der Gestaltung des öffentlichen Raumes – Ansatz, Ergebnisse und Evaluation des Prozesses, in: RaumPlanung 89/2000, Seite 67ff. oder Greiving, Stefan (1998): a. a. O., Seite 116.

<sup>214</sup> Originäre Einnahmequellen, die den kommunalen Gebietskörperschaften (nach Art. 106 GG „Verteilung des Steueraufkommens“) zustehen sind: der 15%ige Anteil am Aufkommen der Einkommensteuer, der 12%ige Anteil an der Zinsabschlagsteuer, das Aufkommen der Realsteuern, wobei Realsteuern = Grundsteuer A (landwirtschaftliche Grundstücke) und Grundsteuer B (bebaute Grundstücke) und Gewerbesteuer (nach Ertrag), der 2,2%ige Anteil an der Umsatzsteuer, das Aufkommen der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern (z.B. Hundesteuer, Vergnügungssteuer).

AKTEURE CHARAKTERISTIKA	BEDARFE UND ZIELE	INTERESSEN AN/ NUTZEN VON FNP	HALTUNG IM PLANUNGSPRO- ZESS	POTENTIALE WISSEN	ROLLE / STEL- LUNG IM PLA- NUNGSPROZESS
<b>POLITIK</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sehr heterogene Gruppe.</li> <li>▪ Im Gemeinderat stehen sich verschiedene Fraktionen mit unterschiedlichen Interessen gegenüber.</li> <li>▪ Übt drei Rollen aus: Parteipolitiker, Stellvertreter im Rahmen der repräsentativen Demokratie, Kontrolle der Verwaltung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pflichtaufgabe der Gemeinden.</li> <li>▪ Festlegung von Entwicklungszielen.</li> <li>▪ Dokumentation von Flächenangeboten für Investoren.</li> <li>▪ Dokumentation der vorhandenen und geplanten Infrastrukturausstattung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Das Interesse an FNP ist nicht besonders ausgeprägt, da die Initiierung und Durchführung von Maßnahmen mit Signalwirkung bei regierenden Fraktionen überwiegt.</li> <li>▪ Flächenangebot für Investoren, das rel. schnell zu Bauland werden kann.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ langfristige Festlegung auf stadtentwicklungspolitische Ziele angesichts der Wahlperioden nicht beliebt.</li> <li>▪ Erscheinungsbild der Fraktion in der Presse steht im Vordergrund.</li> <li>▪ Respekt vor Fachwissen in der Verwaltung oft nicht ausgeprägt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Politische Diskussionen bedeuten Positionsbildung und Beleuchtung des Sachverhaltes aus unterschiedlichen Perspektiven.</li> <li>▪ Durch Presseberichte Diskussion und Meinungsbildung in der Gemeinde.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aufstellungsbeschluss.</li> <li>▪ Beauftragt die Verwaltung mit den Planungsarbeiten.</li> <li>▪ Setzt Vorgaben.</li> <li>▪ Fasst Abwägungsbeschlüsse.</li> <li>▪ Beschließt die zur Verfügung stehenden Mittel.</li> <li>▪ Beschließt den FNP.</li> <li>▪ Ist Einflüssen ausgesetzt von Wählern/ Bürgern, Verbänden u. der Wirtschaft.</li> </ul>
<b>PLANENDE VERWALTUNG</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Experten</li> <li>▪ Leitbildprägung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pflichtaufgabe der Gemeinden.</li> <li>▪ Festlegen der Fachplanungsträger und Investoren auf gemeinsame, gemeindliche Entwicklungsvorstellungen.</li> <li>▪ 1. Stufe der Bauleitplanung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Systematische Gestaltung des Städtebaus und der Lebensumstände in der Gemeinde.</li> <li>▪ Erreichen einer optimierten Bodennutzung und Nutzungsverteilung im Gemeindegebiet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Input über Fachwissen.</li> <li>▪ teilweise unterlaufen sie unerwünschte Planungen von Politikern oder Investoren mit Fachwissen und Gegenkonzeptionen oder aber Verschleppung und Verzögerung.</li> <li>▪ Teilweise Moderationsfunktion.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zusammenhangswissen.</li> <li>▪ Fachwissen.</li> <li>▪ Methodenwissen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Durchführung bzw. bei externer Vergabe Kontrolle der Arbeits- und Verfahrensschritte</li> <li>▪ Kommunikationsprozess mit den Akteuren organisieren und führen</li> <li>▪ Sondierung verschiedener Bedürfnisse</li> <li>▪ Vorbereitung der Abwägung</li> </ul>
<b>TÖB / PRIVILEGIERTE FACHPLANUNGEN</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fachexperten</li> <li>▪ Insgesamt gesehen inhomogene Gruppe mit jeweils fachspezifischen Interessen und Prioritäten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Langfristige Planung in Abstimmung mit Gemeinden möglich.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Abstimmung der Planungen.</li> <li>▪ Nutzen von den Vorarbeiten.</li> <li>▪ Evt. Verhinderung von Planungen oder Entwicklungen, die ihren Planungswünschen zuwider laufen.</li> <li>▪ Qualifizierung der Planung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Optimierung der Planung unter den jeweiligen fachl. Gesichtspunkten.</li> <li>▪ Verstehen sich teilweise als rahmensetzende Planungen, denen sich die FNP anpassen muss.</li> <li>▪ Äußern sich auch zu anderen Belangen als ihren fachspezifischen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Qualifizierung des Verfahrens durch Fachbeiträge.</li> <li>▪ Fachspezifische Problemlösungsansätze</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Durch FNP auftretende Konflikte mit Belangen der Fachplanung werden im formellen und informellen Beteiligungsverfahren bearbeitet und im Rahmen der Abwägung bewältigt.</li> </ul>

Abbildung 2-24: Akteurskonstellation in der Flächennutzungsplanung (vereinfacht)



## 2.7 Wirkungen des Flächennutzungsplans

Der FNP ist nach der überwiegenden Meinung in der Rechtsprechung und Literatur eine „hoheitliche Maßnahme eigener Art“, ein Verwaltungsprogramm.

Als Verwaltungsprogramm weist der FNP keine Normkraft auf. Die Darstellungen des FNPs benötigen zu ihrer Geltungsvermittlung Drittvorschriften, um ihnen eine bestimmte Bindungswirkung zu verleihen.<sup>215</sup> Bindungswirkungen erzielen die Darstellungen des FNPs durch

- die Selbstbindung der Gemeinde – die Entwicklungsverpflichtung nach §8 Abs. 2 Satz 1 BauGB für die Bebauungsplanung. Mit der Aufstellung und Genehmigung eines FNPs hat die Gemeinde ihre Planungs- und Entwicklungsvorstellungen und die daraus resultierende Art der Bodennutzung dokumentiert. An diese Darstellungen ist sie bei der Planverwirklichung durch Bebauungspläne gebunden.<sup>216</sup> Aus dem Entwicklungsgrundsatz lässt sich ableiten, dass vom Gesetzgeber eine zeitliche und sachliche Priorität des FNPs gegenüber dem Bebauungsplan für sinnvoll erachtet wurde. Denn dadurch „wird den Gemeinden die Verpflichtung auferlegt, ihre städtebauliche Entwicklung auf der Grundlage einer in sich stimmigen, integrierenden und koordinierenden raumbezogenen Grundkonzeption für das gesamte Gemeindegebiet zu steuern und durch die Aufstellung von Bebauungsplänen den Konkretisierungsschritt (...) zu einer verbindlichen Ordnungsplanung für Teile des Gemeindegebiets zu vollziehen.“<sup>217</sup>
- Bebauungspläne, die aus einem rechtswirksamen FNP entwickelt wurden bedürfen keiner Anzeige oder Genehmigung (vgl. § 10 Abs. 2 BauGB).
- Durch die Anpassungspflicht öffentlicher Planungsträger nach §7 BauGB. Öffentliche Planungsträger, die im Aufstellungsverfahren beteiligt wurden und keinen

<sup>215</sup> Vgl. Mitschang, Stephan (2003): a. a. O.

<sup>216</sup> Vgl. hierzu einschränkend §8 Abs. 2 bis 4 BauGB.

<sup>217</sup> Spannowsky, Willy; Mitschang, Stephan (Hrsg.) (1999): Flächennutzungsplanung im Umbruch?, Köln/Berlin /Bonn/München; zitiert in Mitschang, Stephan (2003): a. a. O., Seite 306. Die Ausnahmen sowie Möglichkeiten von dem Entwicklungsgrundsatz abzuweichen werden ausführlich beschrieben in: Mitschang, Stephan (2003): a. a. O., Seiten 306 ff.

Widerspruch<sup>218</sup> eingelegt haben, haben ihre Planungen dem FNP anzupassen (Harmonisierung von Flächennutzungsplanung und Fachplanung). Mit dem FNP soll eine Grundlage für die Planverwirklichung in der Weise gelegt werden, dass im Rahmen der Entwicklung von Bebauungsplänen aus dem FNP keine konkurrierenden Fachplanungen auftreten. Das Verfahren zur Beteiligung der öffentlichen Planungsträger, Fristen sowie Reaktionen für den Widerspruch werden in Kapitel 2.6 behandelt.

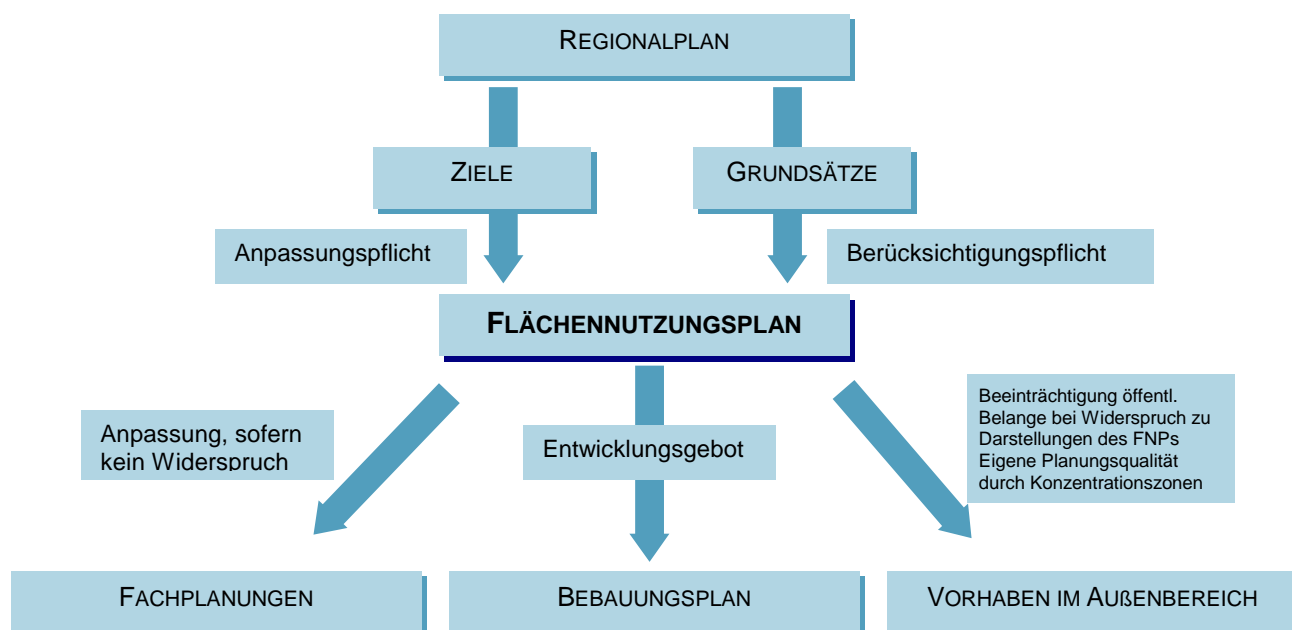
- Als öffentlicher Belang bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich: Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt nach § 35 Abs. 3 BauGB dann vor, wenn ein Vorhaben den Darstellungen des FNP widerspricht. Zu beachten sind die Darstellungen des FNP nur dann, wenn konkrete standortbezogene Aussagen getroffen wurden, d.h. die Gemeinde zu dieser betreffenden Flächen konkrete Planaussagen treffen wollte bzw. planerische Entwicklungsvorstellungen bestehen.<sup>219</sup> Durch den „Planvorbehalt“ in § 35 Abs.3 Satz 3 BauGB wird festgelegt, dass „öffentliche Belange einem Vorhaben auch dann entgegenstehen, soweit durch Darstellung im FNP oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist.“ Eine Darstellung von solchen sogenannten Konzentrationszonen mit Ausschlusswirkung für das restliche Gemeindegebiet kann nur auf der Basis eines begründeten Gesamtkonzeptes erfolgen. Nach § 5 Abs. 2b BauGB können für Darstellungen im FNP mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sachliche Teilflächennutzungspläne aufgestellt werden. Diese stellen dann ein Standortkonzept für privilegierte Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB (z.B. für Gartenbaubetriebe, Ver- und Entsorgungsbetriebe, Wind- und Wasserenergieanlagen, etc.).
- Als Grundlage/Voraussetzung für Entwicklungssatzungen/ Innenbereichssatzungen nach §34 Abs. 4 BauGB: Auf der Grundlage eines rechtswirksamen FNP kann die Gemeinde bebaute Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, wenn die Flächen im FNP als Bauflächen dargestellt sind. Somit kann im Außenbereich ohne Bebauungsplan Baurecht geschaffen werden.
- Durch die Qualitätssteigerung von Grund und Boden, der im FNP als Baufläche dargestellt ist. Der Grundstücksmarkt wertet dies als Bauerwartungsland. Allerdings ergibt sich daraus keine geschützte Rechtsposition des Grundstückseigentümers.
- Durch das allgemeine Vorkaufsrecht für die Gemeinde für unbebaute Flächen im Außenbereich, die im FNP als Wohnbauflächen oder –gebiete dargestellt sind (vgl. §24 Abs. 1 BauGB).
- Durch das besondere Vorkaufsrecht. Die Gemeinde kann „in den Gebieten, in denen sie städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung Flächen bezeichnen, an denen ihr ein Vorkaufsrecht zusteht.“<sup>220</sup>

<sup>218</sup> Zu dem Zeitpunkt, der Form, dem Verfahren und den Folgen eines solchen Widerspruchs sowie dem nachträglichen Widerspruch vgl. ausführlich: Mitschang, Stephan (2003): a. a. O., Seiten 321 ff.

<sup>219</sup> vgl. ausführlich: Koppitz, Hans-Joachim; Schwarting, Gunnar; Finkeldei, Jörg (2000): a. a. O., Berlin.

<sup>220</sup> Koppitz, Hans-Joachim; Schwarting, Gunnar; Finkeldei, Jörg (2000): a. a. O., Seite 290/291.

Abbildung 2-25: Schematische Darstellung der Stellung und Wirkungen des FNPs in der räumlichen Gesamtplanung<sup>221</sup>



## 2.8 Kosten - Inputs - finanzielle und personelle Ressourcen

Erhebungen zu anfallenden Kosten im Rahmen der Flächennutzungsplanung bzw. eine Aufstellung der Kostenfaktoren ist in der Literatur nicht zu finden. Ein Grund hierfür ist sicher, dass die gemeindespezifisch anfallenden Kosten sehr unterschiedlich ausfallen. Ein anderer Grund besteht darin, dass im Rahmen der Umstrukturierung von Verwaltungen es sehr viel einfacher ist festzustellen und zu definieren wer was „produziert“, die Analyse der Kosten der jeweiligen Leistungen aber vielfach noch aussteht.<sup>222</sup>

In diesem Kapitel werden, um (anschließend an die Auswertung der Fallstudien in Kapitel IV) Ansatzpunkte für Vorschläge zu mehr Effizienz machen zu können einzelne im Planverfahren auftretende Kostenfaktoren dargestellt und analysiert. Zu klärende Fragen sind dabei:

- Welche Kostenarten können unterschieden werden? "Welche" Kosten fallen im Rahmen der Planaufstellung an, gegliedert insbesondere nach
  - Kosten für fachliche Arbeiten (Personal und Gutachten),
  - Kosten für Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligungsrunden (Personalkosten, Sachkosten (Druckkosten), Zeitbudgets?),
  - Kosten, die durch Beratungen in politischen Gremien anfallen,
  - Kosten für das Genehmigungsverfahren.

<sup>221</sup> Verändert nach: Runkel, Peter (1999): Das Gebot der Entwicklung der Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan; in: Spannowsky, Willy; Mitschang, Stephan (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch?, Köln, Seite 104.

<sup>222</sup> Vgl. Stachowitz, Jens (1995): Kostentransparenz; in: RaumPlanung 69/1995, Seiten 128ff. Diese Einschätzung wurde bestätigt durch eine E-mail Anfrage bei der KGSt nach dem Stand der Arbeiten an den kommunalen Produktplänen bzgl. deren Kosten- und Leistungsrechnung, die dahingehend beantwortet wurde, dass der KGSt keine Informationen vorliegen.

Diese Kostenartenaufstellung soll wichtige Informationen über die Struktur der Kosten und damit über die Möglichkeiten zur Beeinflussung der Wirtschaftlichkeit, geben.<sup>223</sup>

- Welche Kosten entstehen bei einer Fremdvergabe der inhaltlichen Arbeiten nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) ? Welche kostenbestimmenden Faktoren sind hieraus ableitbar?

### 2.8.1 Kostenarten

#### KOSTEN FÜR FACHLICHE ARBEITEN:

Hat der Gemeinderat die (Neu-)Aufstellung, Änderung oder Ergänzung des FNPs beschlossen, ergeht an die Verwaltung der Auftrag mit der Aufstellung zu beginnen. Dabei kann sich die Gemeinde für die gesamte Aufstellung, für bestimmte Arbeiten, Arbeitsschritte oder auch die Erarbeitung von Teilplänen der Zuarbeit durch Private bedienen. Die Verantwortung der Gemeinde für die Flächennutzungsplanung bleibt von dieser Entscheidung unberührt. Bei dieser Entscheidung wird sie sich von dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit leiten lassen, d.h. prüfen, ob die anstehenden Arbeiten an der Flächennutzungsplanung durch eigenes Personal oder durch „externes Einkaufen“ wirtschaftlicher erbracht werden können. Soll der FNP oder Teile des FNPs von Externen erarbeitet werden findet eine Ausschreibung und Auftragsvergabe statt.<sup>224</sup>

Die Flächennutzungsplanung ist langfristig angelegt, nach der Aufstellung sind je nach örtlichen Gegebenheiten und der Notwendigkeit zur Änderung über Jahre lediglich Anpassungsarbeiten zu verrichten. Die Aufgabe tritt diskontinuierlich und im Gesamtumfang nur alle 10-15 Jahre plus Aufstellungsdauer auf, nachteilig wirkt sich deshalb der fast wahrscheinliche Personalwechsel auf der Stelle und damit die verbundene fehlende Erfahrung aus. Daraus resultiert auch, dass für den Bereich der Flächennutzungsplanung zu Zeiten der Aufstellung ein sehr hoher Personalbedarf besteht, in den Folgejahren dagegen ein eher niedriger. Die Ausrichtung der Personalbemessung für die Flächennutzungsplanung ist daher schwierig zu treffen und überlagert von eventuellen ergänzenden Aufgabenbereichen.<sup>225</sup>

Die Vorteile der internen Planung ergeben sich dagegen v.a. aus einer i.d.R. vorhandenen Ortskenntnis, der Nähe zu anderen planenden Behörden der Gemeinde, sowie der Tatsache, dass Zielvorgaben der Planung sowie Erarbeitung in einer Hand liegen und somit „Reibungsverluste“ vermieden werden.

Demgegenüber stehen die Vor- und Nachteile einer externen Planung: Nachteilig ist anzumerken, dass oftmals die Ortskenntnis fehlt, was v.a. bei der Bestandsaufnahme und –analyse zu Mehraufwand führt. Da die Leistungen umsatzsteuerpflichtig sind, sind diese Kosten für die Gemeinde zusätzlich zur eigentlichen Planungsarbeit einzukalkulieren. Zudem ist ein gewisser Arbeitsaufwand im Rahmen der Flächen-

<sup>223</sup> Kostenrechnung: Systematisierte Erfassung und Darstellung der Kosten nach Kostenarten (welche Kosten sind angefallen?), Kostenstellen (wo sind sie angefallen? - Zuordnung zu Organisationsbereichen) und Kostenträger (wofür sind sie angefallen) - Zuordnung zu Produkten/Dienstleistungen. Aus: Online Verwaltungswörterbuch [www.olev.de/Kosten](http://www.olev.de/Kosten) Zugriff am 31.03.2003.

<sup>224</sup> In der Verdingungsordnung sind die Regeln enthalten, die die Gemeinde bei der Ausschreibung und beim Abschluss eines Auftrages beachten muss. Vgl. die Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) vom 1.11.1997 ergänzt durch die Vergabeordnung (VgV) vom 1.2.2001. Vgl. hierzu vertiefend: Kommunalen Spitzenverbänden RLP: Gemeinde- und Städtebund, Landkreistag, Städtetag (Hrsg.) (2004): Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz, Bodenheim, Seiten 670 ff. oder Mitschang, Stephan (2003): a. a. O., Seiten 188ff.

<sup>225</sup> Vgl. auch Koppitz, Hans-Joachim; Schwarting, Gunnar; Finkeldei, Jörg (2000): a. a. O.

nutzungsplanung nicht durch Externe leistbar, was während der (Neu-)Aufstellung des FNPs eigenes Personal notwendig macht. Vorteile externer Planung sind dagegen, dass aufgrund von Erfahrungen bei der Tätigkeit „Flächennutzungsplanung“ im Auftrag mehrerer Gemeinden die Aufgabe mit einer gewissen Routine und oftmals entsprechender technischer Ausstattung effizienter als in der Verwaltung ausgeführt werden kann.

In der Regel wird sich eine Mischform ergeben. Die Aufstellung eines FNPs wird sowohl durch interne Personalkapazitäten als auch externe Planungsleistungen, die in ihrem Umfang stark variieren werden, bestritten werden.

Die fachlichen Arbeiten, im Zuge einer Neuaufstellung eines FNPs verteilen sich teils alleine auf die Gemeinde teils können sie sowohl von dieser als auch von Externen geleistet werden. Dabei wird die Gemeinde nach einer evt. erfolgten Vergabe auf jeden Fall die „hoheitlichen Verfahrensschritte“ gemeindeintern vorbereiten und auch durchführen, da sie diese nicht auf Externe übertragen kann. Zudem wird die Gemeinde notwendige bei ihr vorliegende Informationen zur Verfügung stellen. Eine wesentliche Aufgabe der Gemeinde ist dann auch darin zu sehen, zu gewährleisten, dass die von Externen dargestellten Planungskonzeptionen auch mit dem planerischen Willen der Gemeinde konform laufen.

Aufgaben, die die Gemeinden zu bewältigen haben sind:

- Prüfung des Erfordernisses zur Flächennutzungsplanung,
- Erarbeitung und Formulierung von strategischen Zielvorgaben,
- Informationen über Planungsabsichten oder Bindungen einholen von der Regionalplanung, den Fachplanungen bzw. die Auswertung informeller Planungen.
- Festlegung des Umfangs und des Detaillierungsgrades der Ermittlung der Umweltbelange für die Umweltprüfung.
- Bei Vergabe bestimmter Planungsleistungen an Externe<sup>226</sup>: Vorbereitung und Durchführung des Vergabeverfahrens von externen Leistungen,
  - laufende Begleitung des Planungsvorgangs,
  - Koordination der Planungsschritte,
  - Prüfung der vorgelegten Planungsergebnisse,
- Formulierung der Beschlussvorlagen für die politischen Gremien (Ausschüsse) und den Gemeinderat (kann ggf. auch durch Externe erfolgen),
- Begleitung oder Durchführung der Beteiligungsverfahren (kann ggf. auch durch Externe erfolgen),
- Beschluss zur Umsetzung der eingegangenen Anregungen aus der frühzeitigen Bürgerbeteiligung,
- Beschluss zur Umsetzung der eingegangenen Anregungen aus der Bürgerbeteiligung sowie der TÖB-Beteiligung inklusive der Nachbargemeinden,
- Auslegung des Flächennutzungsplanentwurfs mit Begründung für die Dauer eines Monats und Betreuung der Auslegung,
- Abwägungsbegründungen formulieren (kann ggf. auch durch Externe erfolgen).

Um diese Aufgaben zu bewältigen, fallen bei den Gemeinden Personalkosten und Sachkosten (i.S.v. Arbeitsplatzpauschalen) an.

---

<sup>226</sup> Wird die Aufstellung des Flächennutzungsplan oder Teile der Flächennutzungsplanung an Externe vergeben, wird in der Regel ein Werkvertrag nach §6311 ff. BGB abgeschlossen.

Leistungen, die durch Externe oder die Gemeindeverwaltung erbracht werden können:

- Bestandsaufnahme,
- Bestandsanalyse,
- Entwicklungsprognosen und Szenarien,
- Durchführung der Umweltprüfung mit der Ermittlung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen sowie der Beschreibung und Bewertung dieser in einem Umweltbericht,
- parallel ggf. Erarbeitung eines Landschaftsplans,
- Erstellung des Vorentwurfs mit Begründung,
- Vorbereiten, durchführen, auswerten der frühzeitigen Bürgerbeteiligung,
- Fertigstellung des Entwurfs samt Begründung,
- Vorbereiten, durchführen, auswerten der Auslegung,
- Ausarbeiten der Bewertungssystematik zur Behandlung der Anregungen,
- ggf. Planänderung und erneute Auslegung,
- Fertigung des endgültigen Flächennutzungsplanentwurfes mit Begründung.

Für diese fachlichen Aufgaben, die hier stark verkürzt dargestellt sind, müssen die Personalkosten und Arbeitsplatzpauschalen (Sachkosten) getragen werden bzw. entsprechende Honorare im Haushalt bewilligt und bereitgestellt werden. Die Quantifizierung dieser Kosten ist sehr schwierig und pauschal nicht zu treffen. Ein Anhaltspunkt können evtl. die in der HOAI festgelegten Honorare geben (vgl. weiter unten).

Externe:

Erstellung von, das Verfahren qualifizierenden, Gutachten zu Einzelfragen, die aus der Verwaltung heraus nicht abzudecken sind, wie z.B. Lärmgutachten. Für diese Leistungen müssen in den Haushalt der Stadt entsprechende Beträge eingestellt werden. Als ergänzende Kostenfaktoren bei der fachlichen Erarbeitung des FNPs sind zu nennen:

- Das Vorhandensein von guten und brauchbaren Datengrundlagen. Je einfacher die Datengrundlagen zu beschaffen und auszuwerten sind, desto qualifizierter, kostengünstiger und schneller können sie „verarbeitet“ werden. Das Problem z.B., dass verschiedene Behörden mit verschiedenen GIS-Systemen arbeiten und aus diesem Grund der Datenaustausch erschwert wird, führt regelmäßig zu höheren Kosten.<sup>227</sup>
- Die Lesbarkeit und Eindeutigkeit der Aussagen übergeordneter Planungen. Nicht immer kann den Regionalplänen eindeutig entnommen werden, was ein Ziel und was ein Grundsatz der Raumordnung und Landesplanung darstellt. Dementsprechend kann es zu Missverständnissen kommen, die Kosten verursachen.
- Die Darstellungstiefe des FNPs. Die Entscheidung der Gemeinde Bauflächen oder Baugebiete dazustellen ist ein sächlicher und verfahrensökonomischer Aspekt in der Erarbeitungsphase des FNPs. Bei der Darstellung von Baugebieten im FNP sind intensivere Untersuchungen notwendig. Bei der Darstellung von Bauflächen werden i.d.R. weniger Änderungsverfahren notwendig, da die Flexibi-

<sup>227</sup> Vgl. Bose, Michael (1999): Raumbezogene Planungsinformationssysteme für die Flächennutzungsplanung, Hamburg, Seiten 233ff.  
vgl. auch Dosch, Fabian (1998): Geo-Informationssysteme in der räumlichen Planung; in : ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover, Seiten 305 ff.



lität der Ausgestaltung in Baugebiete im Zuge der Aufstellung von Bebauungsplänen noch gegeben ist.

### **KOSTEN FÜR ÖFFENTLICHKEITSARBEIT UND BETEILIGUNGSRUNDEN:**

Getrennt von den fachlichen Arbeiten fallen hier an:

Beteiligung der Bürger:

- Sachkosten für die Erarbeitung und ggf. den Druck entsprechender Dokumente, Präsentationen für die Darlegung der Ziele und Zwecke der Planung sowie der Alternativen. Oft werden hier extra Broschüren erstellt, die an Interessierte, die bei Erörterungsterminen Anwesende oder als Hauswurfsendung verteilt werden.
- Personalkosten und ggf. Honorare für Externe (vgl. §4b BauGB) zur Bewältigung der Anhörung und Erörterung im Rahmen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung und ggf. der vorgezogenen TÖB und Nachbargemeinden-Beteiligung.

Personalkosten und ggf. Honorare für Externe zur „Verarbeitung der eingegangenen Anregungen“. Ein beispielhaftes Prozedere, das hier durchlaufen werden muss bietet die Abbildung: Ablaufschema: Bearbeitung von Anregungen: das Beispiel Berlin.

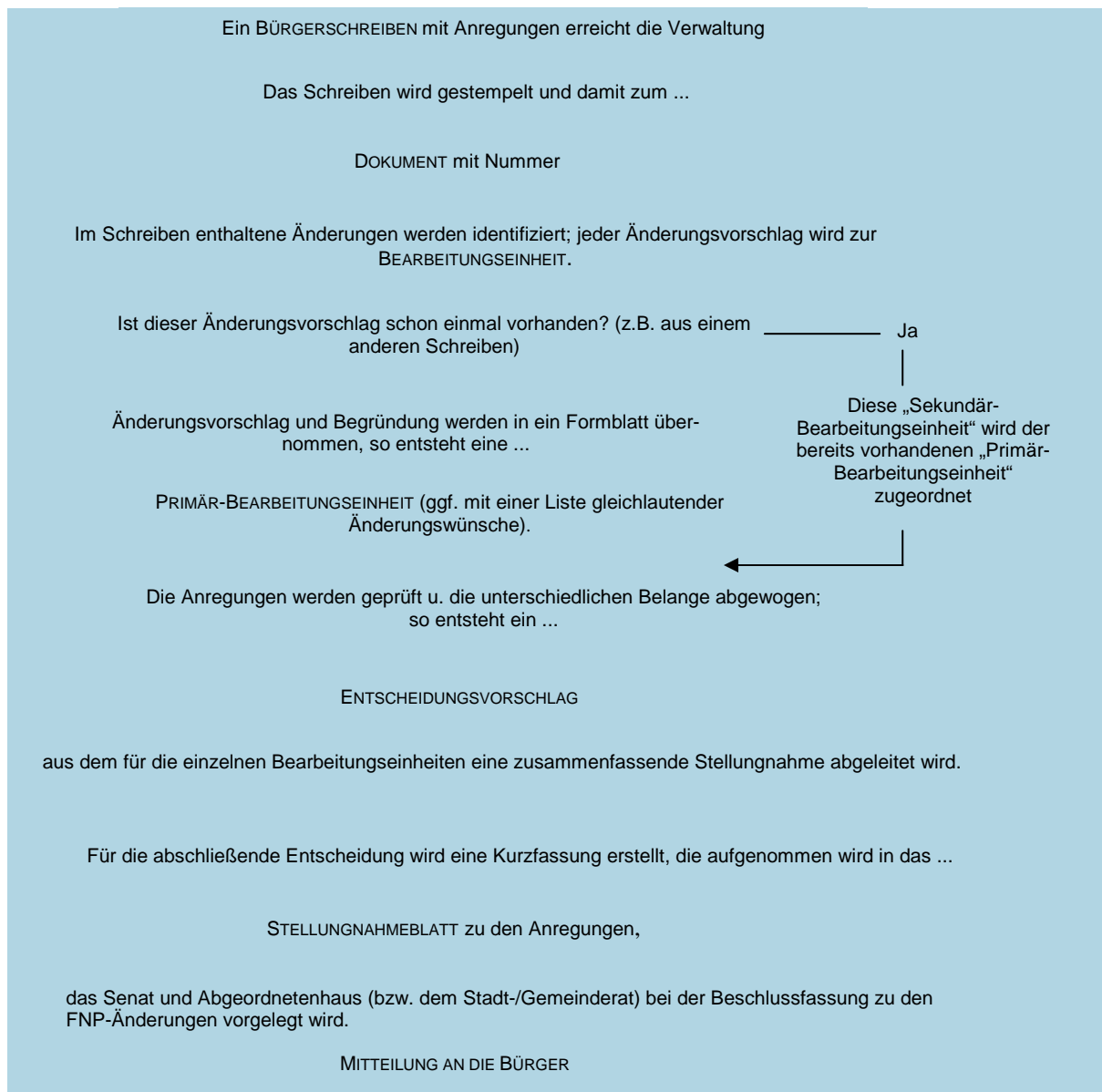
Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 BauGB, der Beteiligung der Behörden und sonstiger TöB nach § 4 BauGB und der grenzüberschreitenden Beteiligung nach §4a Abs. 5 BauGB ist neben dem Planentwurf auch die Begründung mit dem Umweltbericht. Der Umweltbericht ist ggf. zu ergänzen, um Ergebnisse der Beteiligungen berücksichtigen zu können.<sup>228</sup>

- Personal und Sachkosten zur Dokumentation des Umgangs mit den Anregungen für die Verfahrensakte und als Grundlage für Beschlüsse in den politischen Gremien.
- Personalkosten zur Bewältigung der Auslegung, da für die Dauer eines Monats die Betreuung der Auslegung gewährleistet sein muss.
- Personal- und Sachkosten für die Benachrichtigung über den Umgang mit den eingebrachten Anregungen.

Dabei ist die Höhe der Kosten auch abhängig von der jeweiligen Form und Art der frühzeitigen Bürgerbeteiligung, wird nur eine Informationsveranstaltung zur Anhörung und Erörterung angeboten oder werden mehrere ggf. speziell zugeschnitten auf verschiedene gesellschaftliche Gruppen angeboten?<sup>229</sup> An der Art der Durchführung kann auch abgelesen werden, welchen Stellenwert die Gemeinde der Bürgerbeteiligung beimisst. Inwieweit die Beteiligung zu Anregungen führt, die, sei es aufgrund von zu vermutenden Widerständen gegen die Planung, sei es aufgrund von die Planung qualifizierenden Informationen, zu Planänderungen oder gar neuen Bewertungsmaßstäben kommt, ist für die Kostenseite der Flächennutzungsplanung von immanenter Bedeutung.

<sup>228</sup> Vgl. Deutsches Volksheimstättenwerk (vhw) (Hrsg.) (2004): Das Baugesetzbuch – Gesetze und Verordnungen zum Bau- und Planungsrecht, Bonn.

<sup>229</sup> Vgl. für eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken der Beteiligung und Kommunikation in Planungsprozessen: Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi (1995): Informieren, Beteiligen, Kooperieren, Dortmund.

Abbildung 2-26: Ablaufschema: Bearbeitung von Anregungen: das Beispiel Berlin<sup>230</sup>

### Beteiligung der TÖB:

- Personal- und Sachkosten für das Erstellen eines Exemplars zur Versendung, eines Anschreibens mit Formular für die Rückantwort, Sammeln der Anregungen, Verarbeiten (s. äquivalent der Abbildung Ablaufschema: Bearbeitung von Anregungen: das Beispiel Berlin).
- Personal und Sachkosten bei den TÖB, sonstigen Behörden und Nachbargemeinden zur Bearbeitung der
  - Vorab- Information bei Anfrage der Gemeinde für die Erstellung der strategischen Zielvorstellungen,
  - vorgezogenen Beteiligung parallel zur Bürgerbeteiligung,
  - förmlichen Beteiligung während der Auslegung.

<sup>230</sup> Abb.: Ablaufschema: Bearbeitung von Anregungen, nach: Institut für Städtebau (Hrsg.) (1998): Flächennutzungsplanung. Neue Anforderungen und Möglichkeiten, Band 72, Berlin.

Anfallende Arbeiten für die TÖB sind jeweils: Auseinandersetzung mit der Fragestellung, Formulierung von die Flächennutzungsplanung betreffenden Fachinformationen (die ggf. auch direkt abgefragt werden), oder Mitteilung von Planungsabsichten bzw. laufenden Planungen und Umsetzungen, Formulierung von Anregungen.

- Personal und Sachkosten zur Dokumentation des Umgangs mit den Anregungen für die Verfahrensakte und als Grundlage für Beschlüsse in den politischen Gremien.
- Personal- und Sachkosten für die Benachrichtigung über den Umgang mit den eingebrachten Anregungen.

Kosten, die durch Beratungen in politischen Gremien anfallen.

- Sitzungen des Gemeinderates zum Aufstellungsbeschluss, Billigungs- und Auslegungsbeschluss sowie zum Feststellungsbeschluss.
- Diverse Sitzungen in den politischen Gremien und Fraktionen.
- Ggf. Ortsbeiratssitzungen.
- Personal- und Sachkosten für die Erstellung von Sitzungsvorlagen.

Die betreffenden Mitglieder des Gemeinderates und der Ausschüsse erhalten zur Abgeltung der notwendigen baren Auslagen und der sonstigen persönlichen Aufwendungen, die mit der Wahrnehmung ihres Ehrenamtes verbunden sind, eine Aufwandsentschädigung<sup>231</sup>. Diese fallen je nach Hauptsatzung der Gemeinde recht unterschiedlich aus.

Kosten für das Genehmigungsverfahren:

Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens fallen Personalkosten für die Prüfung der materiellen und formellen Rechtmäßigkeit an. Je nach Ausgang dieser fallen im folgenden nochmals Kosten für Planänderungen und entsprechende Verfahrensschritte sowie die erneute Genehmigungsprüfung an.

<sup>231</sup> Als Beispiel: Aus der H a u p t s a t z u n g der Stadt Kaiserslautern vom 31.03.2000. Aufgrund der §§ 24 und 25 der Gemeindeordnung (GemO) vom 31. Januar 1994 (GVBl. S. 153), zuletzt geändert durch Landesgesetz vom 06. Juli 1998 (GVBl. S. 171), hat der Stadtrat Kaiserslautern am 13.03.2000 folgende Satzung beschlossen:

§ 3 Aufwandsentschädigung, Verdienstausschlag

(1) Die Ratsmitglieder erhalten für die Wahrnehmung ihres Amtes bis zum Ende des Monats, in dem das Mandat erlischt, eine Aufwandsentschädigung. Nachrückende Ersatzpersonen erhalten die Aufwandsentschädigung ab Beginn der Erklärung zur Annahme des Mandats als Ratsmitglied. Die Aufwandsentschädigung ist monatlich im voraus zu zahlen.

(2) Mit der Aufwandsentschädigung sind die bei der Wahrnehmung des Amtes entstandenen notwendigen baren Auslagen und der sonstige persönliche Aufwand abgegolten. Der nachgewiesene Lohnausfall wird in voller Höhe ersetzt.

(3) Die Ratsmitglieder erhalten eine Aufwandsentschädigung nach Durchschnittssätzen. Sie beträgt 11 vom Hundert der Aufwandsentschädigung der ehrenamtlichen Beigeordneten (Höchstsatz) nach § 13 Abs. 2 Satz 3 der Landesverordnung über die Aufwandsentschädigung für kommunale Ehrenämter vom 27.11.1997 (GVBl. S. 435) in der jeweils gültigen Fassung. Cent-Beträge werden auf volle Euro aufgerundet....

(6) Sonstige Gemeindebürger, die Mitglieder in Ausschüssen sind, erhalten ein Sitzungsgeld von 15,50 Euro für jede Sitzung an der sie teilnehmen. Die Absätze 2 und 8 gelten entsprechend....

(8) Der Verdienstausschlag für selbständige Gewerbetreibende und Angehörige freier Berufe wird auf Antrag in Form eines pauschalen Sitzungsgeldes in Höhe von 30,- Euro pro Stunde erstattet. Die Erstattung wird an Arbeitstagen bis längstens 18.00 Uhr gewährt.

(9) Personen, die einen Lohn- oder Verdienstausschlag nicht geltend machen können, denen aber - insbesondere im häuslichen Bereich - ein Nachteil entsteht, der in der Regel nur durch das Nachholen versäumter Arbeit oder die Inanspruchnahme einer Hilfskraft ausgeglichen werden kann, erhalten auf schriftlichen Nachweis einen Ausgleich bis zu 10,- Euro je Stunde.

## 2.8.2 Kosten zum „Leistungsbild Flächennutzungsplan“ nach der HOAI

Die Kosten für die Flächennutzungsplanung nach HOAI variieren sehr stark, je nach der Honorarzone, in die die Gemeinde bzw. die einzelnen Gemeindeteile verhandelt werden. Bestimmungsfaktoren für die Honorarzonen sind Merkmale und Anforderungen, die sich ergeben aus:

- den topographischen Verhältnisse. Hierunter sind die Oberflächenstruktur des Planungsgebietes (je stärker es gegliedert ist, je mehr Wasserläufe etc. desto anspruchsvoller die Planung) sowie die geologischen Gegebenheiten (je unterschiedlicher desto aufwendiger) zu verstehen.
- der baulichen und landschaftlichen Umgebung. Dieses Kriterium hat mit zunehmender Bedeutung des Planungsgrundsatzes Innenentwicklung vor Außenentwicklung sowie des Denkmalschutzes an Bedeutung gewonnen. Die Anforderungen an das Einfügen in bzw. das sensible Weiterentwickeln von bestehenden baulichen und landschaftlichen Strukturen sind hier die Bewertungsmaßstäbe.
- der Nutzung und der Dichte. Je vielfältiger und differenzierter die Nutzungsanforderungen desto höher ist der Schwierigkeitsgrad der Planung anzusetzen. Ebenso gilt für die Dichte: je höher die angestrebte Dichte ist, umso höher die Planungsanforderungen in bezug auf störungsfreie Nutzungszuordnungen.
- gestalterischen Aspekten. Dieses Kriterium ist als sehr subjektiv einzuschätzen. Vom Inhalt her knüpft es stark an den zweitgenannten Punkt an. Da die gestalterische Planung eher der Flächennutzungsplanung nachgeordneten Planungsebenen zuzuordnen ist, ist die Bewertung der Anforderungen für die Ermittlung der Honorarzone für Leistungen in der Flächennutzungsplanung gemeinhin als weniger gewichtig einzuschätzen.
- der Erschließung. Hiermit sind die Anforderungen gemeint, die sich aus der Planung von Bauflächen in bezug auf den Verkehr, aber auch die Ver- und Entsorgung ergeben.
- der Umweltvorsorge sowie den ökologischen Bedingungen. Im Rahmen der Flächennutzungsplanung sollen Eingriffe in Natur und Landschaft möglichst gering gehalten werden. Je größer oder mehr Eingriffe erfolgen, desto höher sind die Anforderungen an die Umweltvorsorge durch Ausgleichplanungen.

Nach einem in §36a HOAI dargestellten Bewertungsverfahren wird die Honorarzone I bis V anhand dieser Kriterien ermittelt. Die Honorarzone I steht für sehr geringe, die Honorarzone V für sehr hohe Planungsanforderungen.<sup>232</sup>

In § 37 HOAI sind für das Leistungsbild FNP fünf Leistungsphasen definiert<sup>233</sup>.

---

<sup>232</sup> Die Abstufung im Einzelnen: Honorarzone I – sehr geringe, Honorarzone II – geringe, Honorarzone III – durchschnittliche, Honorarzone IV – überdurchschnittliche, Honorarzone V – sehr hohe Planungsanforderungen.

<sup>233</sup> Den Ausführungen über die Kosten nach HOAI sind entnommen: Jochem, Rudolf (1991): HOAI Gesamtkommentar: juristische Erläuterungen zur Honorarordnung für Architekten und Ingenieure, Wiesbaden, Berlin.

Abbildung 2-27: Leistungsbild FNP in der HOAI

	Bewertung der Grundleistungen in % der Honorare
1. Klären der Aufgabenstellung und ermitteln des Leistungsumfangs, ermitteln der Voraussetzungen zur Lösung der Planungsaufgabe	1-3 %
2. Ermitteln der Planungsvorgaben, Bestandsaufnahme und Analyse des Zustandes sowie Prognose der voraussichtlichen Entwicklung	10-20 %
3. Vorentwurf, erarbeiten der wesentlichen Teile einer Lösung der Planungsaufgabe	40 %
4. Entwurf, erarbeiten der endgültigen Lösung der Planungsaufgabe als Grundlage für den Beschluss der Gemeinde	30 %
5. Genehmigungsfähige Planfassung, erarbeiten der Unterlagen zum Einreichen für die erforderliche Genehmigung	7 %

Die jeweils notwendigen fachlichen Arbeitsschritte sind in den vorangegangenen Kapiteln bereits aufgezeigt worden. Die prozentuale Bewertung der zu erbringenden Leistungen spiegelt den Arbeitsaufwand wieder.

Die HOAI unterscheidet zwischen Grundleistungen, die im Rahmen des Leistungsbildes Flächennutzungsplanung zu erbringen sind und sogenannten „Besonderen Leistungen“. Besondere Leistungen, wie z.B. das Vorbereiten, Durchführen und Auswerten der Beteiligungen gelten nicht als Grundleistungen und können vor Erbringung schriftlich vereinbart und beziffert werden.

Die Teilnahme an bis zu 10 Sitzungen von politischen Gremien der Gemeinde oder Sitzungen im Rahmen der Bürgerbeteiligung, ist dabei als Grundleistung mit dem Honorar abgegolten.

In § 38 HOAI sind die Honorartafeln zur Berechnung der Honorare für Flächennutzungspläne festgelegt. Faktoren zur Ermittlung des Honorars sind:

Abbildung 2-28: Faktoren zur Ermittlung des Honorars für Flächennutzungspläne

	Verrechnungseinheiten (VE)
die Einwohnerzahl, wobei die entsprechend den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzusetzende Zahl der Einwohner für den Planungszeitraum zugrunde gelegt wird	10 VE je Einwohner
die darzustellenden Bauflächen	1.800 VE je Hektar Fläche
die darzustellenden Flächen für Ver- und Entsorgungsanlagen, Grünflächen, Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen und Rohstoffgewinnung sowie Flächen für Maßnahmen zum Schutz zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (soweit diese nicht nur nachrichtlich übernommen wurden)	1.400 VE je Hektar Fläche
die darzustellenden Flächen für den Verkehr, für Nutzungsbeschränkungen, Wasserflächen, Flächen für die Landwirtschaft oder Forstwirtschaft	35 VE je Hektar Fläche

Liegt ein Landschaftsplan vor, der unverändert zu übernehmen ist, werden die Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft nur mit 35 VE je Hektar berechnet.

Die Berechnung des Honorars findet dann wie folgt statt:

1. Zuerst wird die prognostizierte Einwohnerzahl ermittelt und mit dem Faktor 10 multipliziert. Die Eurobeträge je nach errechneter Teilverrechnungseinheit „Einwohner“ können der Tabelle in § 38 Abs. 1 entnommen werden.
2. Dann werden die Flächen mit den verschiedenen Verrechnungseinheiten einzeln ermittelt, mit den Verrechnungseinheiten multipliziert und einer Schwierigkeitsstufe (Honorarzone) zugeordnet. Die Eurobeträge je nach errechneter Teilverrechnungseinheit „Fläche“ können der Tabelle in § 38 Abs. 1 entnommen werden.
3. alle Beträge addiert ergeben das Honorar für den FNP.

Das Mindesthonorar beträgt 2.300 Euro (4.500 DM) ohne Mehrwertsteuer, ab 1,53 Millionen Euro kann ein Honorar frei vereinbart werden.

Die Kosten variieren also je nach:

- Gemeindegroße gemessen in Einwohnern, da davon ausgegangen werden kann, dass in einer Gemeinde je größer sie ist, desto mehr Akteure der Stadtentwicklung beteiligt sind und dementsprechend differenzierter die verschiedenen Nutzungsoptionen, -wünsche, -bedarfe sind. Dies führt auch eher zu Nutzungskonflikten, die im Rahmen der Flächennutzungsplanung ausgeräumt werden müssen. Die Beschaffung der Daten ist komplexer, ebenso die Anfertigung von Entwicklungsprognosen.
- Dargestellten Bauflächen in Hektar: die originäre Kernkompetenz des FNPs ist die vorausschauende Planung der Siedlungsstruktur für den Planungszeitraum. Welche Arbeitsschritte hinter dieser Aufgabe stehen ist in Kapitel 2.4.2 dargelegt worden. Da in diesem Bereich in der Regel auf keine anderen Planungen zurückgegriffen werden kann (Ausnahme evt.: Vorranggebiete für Gewerbe im Regionalplan), es sich nicht um nachrichtliche Übernahmen handelt, ist der planerische Aufwand für die Ermittlung von Bauflächen höher zu bewerten als der für die restlichen im FNP darzustellenden Flächen.
- Dargestellten Flächen für Ver- und Entsorgungsanlagen, Grünflächen, Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen und Rohstoffgewinnung sowie Flächen für Maßnahmen zum Schutz zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft in Hektar. Für die Darstellung dieser Flächen kann im Rahmen der Flächennutzungsplanung auf Vorarbeiten oder Zuarbeiten von Behörden, entsprechende Fachplanungen o.ä. zurückgegriffen werden, so dass der Aufwand v.a. in einer nutzungsverträglichen Zuordnung dieser Flächen untereinander und im Verhältnis zu anderen besteht.
- Dargestellten Flächen für den Verkehr, für Nutzungsbeschränkungen, Wasserflächen, Flächen für die Landwirtschaft oder Forstwirtschaft in Hektar. Diese dritte Abstufung der Darstellungsarten im FNP rechtfertigt sich aus einer weitgehenden nachrichtlichen Übernahme bestehender Flächen ohne entsprechenden Planungsaufwand (Wasserflächen, landwirtschaftliche oder forstwirtschaftliche Flächen). Bei der Darstellungsart „Flächen für Nutzungsbeschränkungen“ handelt es sich eher um eine Warnmeldung an nachfolgende Planungsebenen, entsprechend hoch ist auch der Planungsaufwand einzuschätzen.

- Der topographischen Verhältnisse, der baulichen und landschaftlichen Umgebung, der Nutzung und Dichte, der Erschließung und der Anforderungen aus der Umweltvorsorge.

Unabhängig von diesen nach HOAI ermittelten Kostenfaktoren und Bestimmungsgrößen sind kostenbestimmende Faktoren, die ergänzend angeführt werden müssen die Anzahl und der Umfang für notwendige Gutachten (wie z.B. Landschaftsplan, Umweltbericht, Klimagutachten, Lärmgutachten, Verkehrsgutachten etc.) sowie die Dauer des Planungsverfahrens.

## 2.9 Dauer der Flächennutzungsplanung

Die Dauer der Aufstellung von Flächennutzungsplänen variiert erheblich. Bunzel / Meyer haben in ihrer Studie<sup>234</sup> eine Gemeinde ausgemacht, in der das Aufstellungsverfahren 17 Jahre gedauert hat, demgegenüber wurde in Berlin der FNP innerhalb von drei Jahren und vier Monaten aufgestellt. Als Ergebnis der Bunzel / Meyer Untersuchung im Punkt „Dauer der Flächennutzungsplanverfahren“ lässt sich zusammenfassen, dass

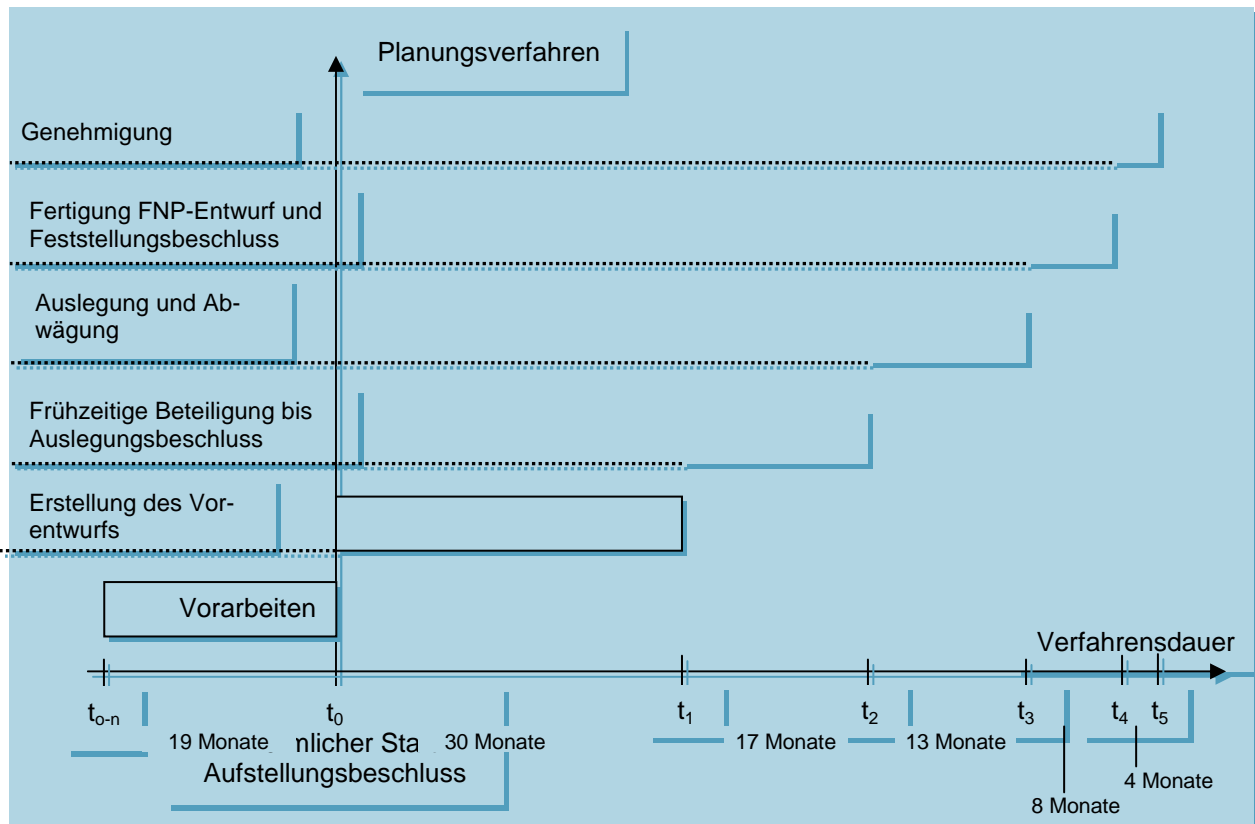
- Es nur in wenigen Fällen gelingt den FNP in einer Legislaturperiode aufzustellen.
- Mehr als die Hälfte der statistisch gemittelten Bearbeitungszeit für die vorbereitenden Arbeiten und die Erstellung des Vorentwurfs benötigt werden.
- Die Beteiligung der TöB durchschnittlich 1 ½ Jahre dauert, wobei hier neben der förmlich festgelegten Beteiligung auch die Abfrage bzw. Ermittlung von fachplanerischen Entwicklungsvorstellungen und Planungen (als Zwangspunkte bzw. zu koordinierende Fachplanungen) erfasst wurde.
- Es eine hohe Zahl von Beanstandungen der Genehmigungsbehörden gibt.<sup>235</sup>
- Befragt nach den Gründen für die langen Aufstellungsverfahren v.a. folgende vier Punkte genannt wurden:
  1. Der Kreis der zu beteiligenden TöB ist zu groß, die Stellungnahmen kommen verspätet und sind oft unbrauchbar.
  2. Die Behandlung des FNPs durch die lokalpolitischen Gremien wirkt verfahrensverzögernd.
  3. Der Aufwand zur Beschaffung der notwendigen Datengrundlagen sowie die Anfertigung von Prognosen bzw. sektoralen Entwicklungsvorstellungen (Verkehr, Landschaftsplanung, etc.) werden als Grund genannt.
  4. Halten den Fortgang des Verfahrens auftretende spezielle fachliche Probleme (insbesondere die Behandlung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege) auf.
- Ergänzend werden als verfahrensverzögernd genannt: das Verfahren zur Bürgerbeteiligung, die Abstimmung mit übergeordneten Planungen, eine mangelhafte externe Bearbeitung von an externe vergebener Arbeitsschritte, verwaltungsinterne Probleme.

Durchschnittlich beträgt die Verfahrensdauer zur Aufstellung eines FNPs bezogen auf die alten Bundesländer sechs Jahre, wobei die erhobenen Verfahrenszeiträume sich wie folgt auf die Verfahrensschritte verteilen:

<sup>234</sup> Bunzel, Arno; Meyer, Ulrike (1996): a. a. O.

<sup>235</sup> Zu den Gründen vgl. Bunzel, Arno; Meyer, Ulrike (1996): a. a. O., Seiten 92ff.

Abbildung 2-29: Verfahrenszeiträume bei der Flächennutzungsplanaufstellung, wie in der Studie von Bunzel / Meyer<sup>236</sup> erhoben



Die Untersuchung von Steinebach/Müller ergab für das Land Rheinland-Pfalz eine durchschnittliche Bearbeitungszeit zur Aufstellung des FNPs von ca. 6,8 Jahren, eine Gesamtverfahrensdauer von über 8 Jahren ist aber auch in Rheinland-Pfalz keine Seltenheit.<sup>237</sup>

Im Rahmen des Planungsverfahrens sind dabei nur wenige Verfahrensschritte mit Fristen seitens des Gesetzgebers versehen:

- die ortsübliche Bekanntmachung der Auslegung muss eine Woche vor der Auslegung erscheinen,
- die Auslegung findet für die Dauer eines Monats statt, in dieser Frist sollen auch die Anregungen und Stellungnahmen der TöB erfolgen (mit der Verlängerungsmöglichkeit um 1 Monat),
- die Genehmigungsbehörde hat drei Monate Zeit für die Prüfung mit der Option diese Frist in begründeten Fällen um drei Monate zu verlängern.

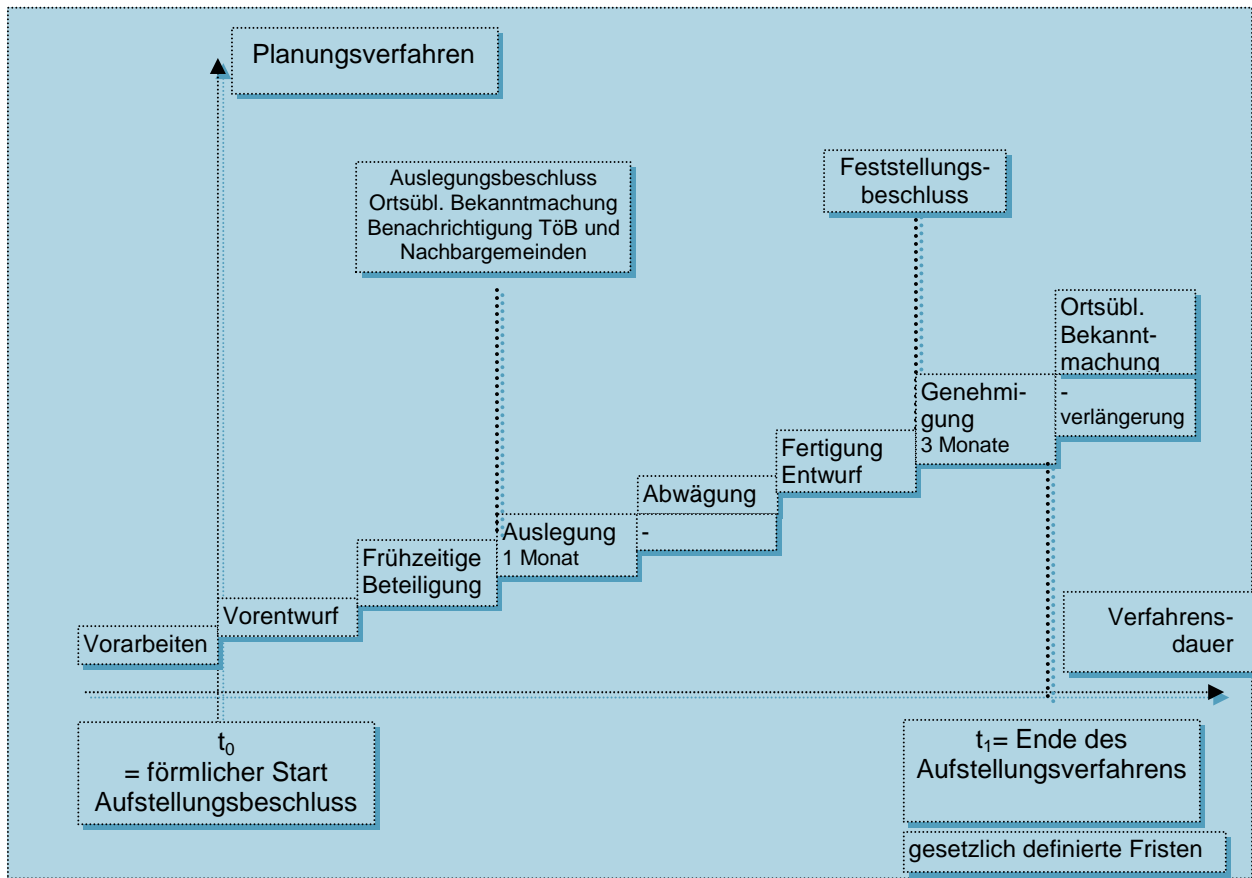
Die Varianz in der Bearbeitungsdauer resultiert demnach im wesentlichen aus den restlichen Verfahrens- und Arbeitsschritten. In der Studien von Bunzel / Meyer sind verzögernd wirkende Faktoren ermittelt worden.

<sup>236</sup> Vgl. Bunzel, Arno; Meyer, Ulrike (1996): a. a. O., Seite 88.

<sup>237</sup> Vgl. Steinebach, Gerhard; Müller, Paul (2006). Dynamisierung von Planverfahren der Stadtplanung durch Informations- und Kommunikationssysteme, in: Steinebach, Gerhard (Hrsg.): Schriften zur Stadtplanung Band 4, Technische Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern, Seite 33.



Abbildung 2-30: Verfahrensdauer und Planungsverfahren



Welche Umstände haben aber in Berlin, einer Großstadt von der angenommen werden kann, dass vielschichtige und komplexe Probleme der Nutzungszuordnung bestehen und Unmengen von fachplanerischen Inputs verarbeitet werden mussten, zu einem derart kurzen Aufstellungsverfahren geführt? Das Beispiel Berlin zeigt, dass ein entsprechender Handlungsdruck, der in Berlin durch die Wiedervereinigung gegeben war, die politische Einigkeit über ein rasches Aufstellungsverfahren und die gesellschaftliche Einsicht in einem Vorrang der Kompromisse vor jeweiliger sektoraler oder individueller Optimierung hervorrufen kann. Der konzeptionelle Vorlauf als Diskussionsgrundlage im politischen, fachplanerischen und öffentlichen Raum und letztendlich auch zur Konsensbildung betrug in diesem Klima lediglich ein Jahr und mündete in ein „Räumliches Strukturkonzept“. Gleichzeitig wurde die Leistungsbereitschaft der Bearbeiter „Projekt FNP“ in dieser Situation positiv beeinflusst und eine hohe Identifikation mit der Aufgabe geschaffen. Die Externalisierung der technischen Bearbeitung und die Konzentration der Verwaltung auf die Entscheidungssteuerung, d.h. auch eine entsprechende finanzielle Ausstattung des „Projektes FNP“, haben zudem ein beschleunigtes Verfahren bewirkt.

Als materielle Gründe für das rasche Aufstellungsverfahren in Berlin gelten<sup>238</sup>:

- Der konzeptionelle Planungsvorlauf „Räumliches Strukturkonzept“, das einen schnellen Konsens über Ziele und Rahmendaten ermöglichte.
- Die Orientierung auf die Schwerpunkte der Stadtentwicklung sowie die daraus resultierende Generalisierung der FNP-Darstellungen (darstellungssystematisch:

<sup>238</sup> vgl. Wekel, Julian; Heicke, Roland (1998): Praxisberichte zur aktuellen Flächennutzungsplanung: Fallbeispiel 1: Flächennutzungsplanung Berlin, FNP 94; in: Institut für Städtebau Berlin: Flächennutzungsplanung – Neue Anforderungen und Möglichkeiten, Berlin.

nur Flächen größer als drei Hektar werden dargestellt, ein paralleler Stadtentwicklungsplan „Öffentliche Einrichtungen“ wurde erstellt). Dadurch wurden auch mehr Handlungsspielräume für die Bebauungsplanung eröffnet und eine höhere Flexibilisierung erreicht.

- Die parallele Erstellung von thematischen, maßnahmeorientierten Planungen und teilräumlichen, detaillierten Plänen.
- Das effiziente Verfahrensmanagement v.a. in den Punkten „Bündelung der Planungs- und Entscheidungsprozesse, strukturierte Beteiligungsverfahren, Einbindung der politischen Gremien und die Vergabe von technischen Abläufen an Externe.

Wird dies der Erhebung der Bunzel-Meyer-Studie und den Schlussfolgerungen der Untersuchung von Steinebach/Müller gegenübergestellt, so ergibt sich ein schlüssiges Bild. Das „Einfangen der TöBs“ über eine möglichst frühzeitige Beteiligung sowie die Einbindung der lokalpolitischen Gremien (in Berlin als FNP-Sonderausschuss) und ein Verfahrensmanagement, dass sich speziell um diese Anliegen kümmert, bewirkt Verbesserungen in den in der Studie genannten Verzögerungsgründen TöB-Beteiligung und lokalpolitische Gremien. Die Beschaffung der notwendigen Daten sowie auftretende fachliche Probleme sind in Berlin durch eine Parallelität bzw. Überlagerung von Verfahrensschritten sowie der Generalisierung der Darstellungen angegangen worden. Dabei muss einerseits berücksichtigt werden, dass aufgrund der politischen Lage Haushaltsmittel für externe Arbeiten zur Verfügung standen. Andererseits darf die Generalisierung nicht so weit gehen, dass Probleme, die auf der FNP-Ebene adäquat gelöst werden können und einer gesamtäumlichen und/oder überfachlichen Betrachtung bedürfen, auch gelöst werden.

## 2.10 Fazit

Die im folgenden Kapitel zu entwickelnde Evaluierungskonzeption zur Bewertung der Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung und des Planungsprozesses muss sich in ihrer Ausgestaltung einerseits an dem gesetzlichen Auftrag und den Aufgaben der Flächennutzungsplanung und andererseits an den Kerninhalten zur Wahrnehmung der Steuerungsfunktion der Flächennutzungsplanung (was soll wie erreicht werden) orientieren. Kerninhalte im FNP zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung nach dem planerisch-konzeptionellen Willen der Gemeinde sind die Darstellungen im FNP.

Steuerungswirkung gegenüber der nachfolgenden verbindlichen Bauleitplanung entwickelt der FNP v. a. durch die Darstellungen. Koordinierende Wirkung entfalten v. a. die Kennzeichnungen und nachrichtlichen Übernahmen. Da die Flächennutzungsplanung eine, die Art der Bodennutzung koordinierende „Angebotsplanung“ ist, d. h. eher einen Maximalrahmen absteckt, ist die Frage nach der erzielten Steuerungswirkung in dem Sinn zu untersuchen, ob eine Steuerung der Flächeninanspruchnahme für die dargestellten Nutzungen auf den dafür vorgesehenen Flächen stattgefunden hat und wenn nicht warum nicht, wo sonst und bedurfte es einer Änderung des FNPs.

Flächennutzungsplanung trifft Aussagen über das „Wo“ und das „Was“ der Flächennutzung, nur bedingt über das „Wie“ und das „Ob überhaupt“; diese Fragen werden auf den nachfolgenden Planungsebenen sowie im politischen Raum getroffen und sind in hohem Maße abhängig von wirtschaftlichen, gesellschaftspolitischen Entwicklungen, Zeitgeist und aktuellen Leitbildern. Aus diesem Grund kann im Vordergrund

der Evaluierung von Flächennutzungsplanung nur die flächenbezogene Verortung von Nutzungen sowie die Darstellung in der Quantität stehen.

Neben dem „Planwerk“ (Flächenangebot, Flächenkoordination, störungsfreie Zuordnung von Nutzungen = statisches Element des Plans) entfaltet auch der Planungsprozess Wirkungen hinsichtlich eines „steuernden Eingriffs“: durch die Beteiligungsverfahren im Rahmen des Planungsverfahrens (dynamisches Element der Kommunikation), in denen neben der Information (Bestandsaufnahmen) und Qualifizierung des Planverfahrens auch Verständnis für die Aufgabe Flächennutzungsplanung und die planerische Abwägung (Gemeinwohlorientierung vor Eigennutz) und somit eine höhere Akzeptanz angestrebt wird. Selle konstatiert zwar 1997<sup>239</sup>, dass die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsangebote in der Praxis zur Routine werden, zu spät ansetzen, keine echten Alternativen aufzeigen, „lieblos und in unverständlichem Planerdeutsch präsentiert“ werden und dadurch eher kontraproduktiv wirken. Aber mit der Erkenntnis, dass viele handelnde Akteure oder gesellschaftliche Teilsysteme die Raumnutzung beeinflussen und das Planungsverständnis dementsprechend sich stärker kooperativ entwickelt hat, ist eine Untersuchung der gängigen Kommunikations- und Beteiligungsmuster sinnvoll.

Flächennutzungsplanung im Hinblick auf Effizienz anhand der Faktoren Kosten und Dauer zu untersuchen und einzuschätzen wird im Rahmen dieser Arbeit zu relativ wenigen repräsentativen Ergebnissen führen. Weder zu Kosten der Flächennutzungsplanung kann auf irgendwelche Sekundärliteratur, Erfahrungsberichte oder Untersuchungen zurückgegriffen werden noch bestehen neben der DIFU-Studie von Bunzel/Meyer sowie der Untersuchung von Steinebach/Müller repräsentative Untersuchungen zur Dauer der Flächennutzungsplanung, die zur Erhöhung der Validität der Untersuchungsergebnisse dieser Arbeit herangezogen werden können. Anhand der in diesem Kapitel herausgearbeiteten kostenbestimmenden Faktoren und verfahrensverzögernden Schritten gilt es vorerst ein Untersuchungsgerüst aufzubauen, das geeignet erscheint, die Effizienz der Flächennutzungsplanung zu analysieren und dann auf Grundlage einer besseren Datenbasis in Zukunft zu evaluieren.

---

<sup>239</sup> Selle, Klaus (1997): a. a. O., Seiten 32.



### III. Evaluationskonzeption - Wissenschaftliche Forschungskonzeption

Nachdem in Kapitel II die Ziele der Flächennutzungsplanung auf der Grundlage der rechtlichen Rahmenbedingungen und unter Auswertung verschiedener Sekundärliteratur sowie die Interventionslogik der Flächennutzungsplanung und ihrer Darstellungen erläutert wurden, wird in diesem Kapitel eine Evaluationskonzeption zur Überprüfung der Steuerungswirkung und Effizienz der Flächennutzungsplanung in der Praxis erarbeitet.

Gegenstände der Evaluation im Rahmen dieser Arbeit sind:

- die Steuerungswirkung der Darstellungen der entsprechenden Flächennutzungspläne in der Zeitschiene (Evaluation der Inhalte),
- die steuernde Wirkung der Beteiligungsrunden im Planverfahren, zur Abschätzung erzielter Bindungswirkungen der Akteure (Evaluation der Formerfordernisse hinsichtlich der Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden<sup>240</sup>),
- die Effizienz der Planaufstellung anhand der Faktoren Kosten und Dauer des Planverfahrens (Evaluation der Effizienz des Planverfahrens).

Für diese Bereiche gilt es in Kapitel III eine Untersuchungsmethodik (eine Evaluationskonzeption) zu erarbeiten.

Die Evaluationskonzeption muss dabei der speziellen Aufgabe und Stellung der Flächennutzungsplanung gerecht werden. Aufgrund der zwar einheitlichen rechtlichen Vorgaben des BauGB für die Flächennutzungsplanung, aber der ortsspezifischen Ausprägung, Füllung und Handhabung der Flächennutzungsplanung wird sich die Evaluationskonzeption auf eine empirische Auswertung von Fallstudien stützen<sup>241</sup>. Die Evaluationskonzeption setzt sich zusammen aus den Komponenten Evaluationsstrategie und Benchmarks. Die Evaluationsstrategie umfasst ausgehend von den gestellten forschungsleitenden Fragestellungen die Erarbeitung der Datenerfassungstechniken und Datenanalysetechniken.

Die Festlegung der Benchmarks als Erfolgsindikatoren, an denen der „Zielerreichungsgrad gemessen“ werden kann, korrespondiert eng mit der Evaluationsstrategie. Einerseits gilt es Benchmarks für die zu beantwortenden forschungsleitenden Fragestellungen zu finden, andererseits müssen die zur Verfügung stehenden Informationsquellen sowie die Methoden der Informationsfindung (Datenerfassung) beachtet werden.

Aus diesem Kapitel resultiert die Evaluationskonzeption als Leitfaden für die Evaluationsberichte der Fallstudien (Kapitel IV) sowie der Interviewleitfaden, der als Basis für die Interviews mit Planungspraktikern aus den Fallstudien-Gemeinden dient.

Abschließend werden Anforderungen für die Auswahl der Fallstudien-Gemeinden formuliert und diese auf der Basis des vorhandenen Datenmaterials ausgewählt.

<sup>240</sup> Die Beschränkung der Evaluation der Formerfordernisse (gesetzlichen Vorgaben für das Planverfahren zur Aufstellung eines FNPs) auf den Bereich der Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden ergibt sich aus dem Ziel der Arbeit. Bei der Reflektion der Evaluationsmethode und ggf. notwendig werdenden Modifizierung in Kapitel 6 soll dieser Bereich dahingehend ausgeweitet werden, dass eine Evaluation der kompletten Formerfordernisse in die Methode integriert werden, um die Evaluationsmethode für künftige Evaluationen der Flächennutzungsplanung zu vervollständigen.

<sup>241</sup> Fallstudien (case studies) sind ein qualitativer Forschungsansatz mit Hilfe dessen ein bestimmtes Phänomen in seinem Alltagskontext untersucht wird. Im Vordergrund steht die Erfassung, Analyse und Darstellung typischer Praxisfälle.

Abbildung 3-1: Inhalt Kapitel III



### 3.1 Evaluationskonzeption - Rahmen

In der Regel sind Evaluationsstudien hypothesenprüfend angelegt, da einfache oder komplexe Wirkhypothesen zu überprüfen sind. In dem Untersuchungsfeld dieser Arbeit wird aus zwei Gründen Explorationsbedarf gesehen: erstens, weil es sich im Untersuchungsbereich der Arbeit um einen - zumindest systematisch - relativ unerforschten Untersuchungsbereich handelt und zweitens, weil neben den Outputs (Darstellungen) auch Formerfordernisse (Beteiligungsverfahren) von Interesse und damit Gegenstand der Evaluation sind. Als Untersuchungsart wird demnach eine explorative Studie<sup>242</sup> gewählt. Ziel ist es neben der Entwicklung einer praxistauglichen Evaluationsmethode, Voraussetzungen für fundierte Hypothesen über die Steuerungswirkung und Effizienz der Flächennutzungsplanung zu schaffen.

Evaluationen unterscheiden sich in ihrem forschungslogischen Aufbau kaum von anderen wissenschaftlichen Studien, Bestandteile sind auch hier der Entdeckungszusammenhang, der Begründungszusammenhang sowie und das ist der einzige Unterschied ein spezifisches Erkenntnis- und Verwertungsinteresse.

Der Entdeckungszusammenhang, d.h. der Anlass, der zu dem Forschungsprojekt geführt hat, ist in Kapitel I in der Problemstellung aufgezeigt worden und resultiert aus dem Interesse die Thesen über die mangelnde Steuerungswirkung und Effizienz der Flächennutzungsplanung systematisch zu untersuchen.

Der Begründungszusammenhang, als die einzelnen methodologischen Schritte, mit deren Hilfe das Problem untersucht werden soll, wird in Kapitel 3.2 dezidiert zu erarbeiten sein. Ziel ist es dabei, eine möglichst exakte, nachprüfbar und objektive Prüfung der erreichten Steuerungswirkung sowie eine Einschätzung der Effizienz zu ermöglichen.

Eine generelle Methodik der Evaluation existiert nicht. Bei der Vielfalt an Evaluationsgegenständen und Evaluationsarten (vgl. Kapitel I) ist dies nachvollziehbar. Gemeinsam ist allen Evaluationen aber, dass sie drei voneinander abhängige Dimensionen aufweisen - Ziele, Outputs (Darstellungen) und Effekte (Wirkungen, Ergebnisse) – die von Umgebungseinflüssen in der Regel nicht abgeschirmt werden können.

Im Rahmen der Evaluationsstrategie gilt es dementsprechend Methoden der Datenerfassung und –analyse zu finden, die die logische Reihe Ziele - Darstellungen – Wirkungen - Ergebnisse erfassen ohne Umgebungseinflüsse auszublenden.

<sup>242</sup> Vgl. zum Unterschied von explorativen Untersuchungen und hypothesenprüfenden Untersuchungen ausführlich: Bortz, Jürgen; Döring, Nicola (2002): a. a. O.

Das Erkenntnis- und Verwertungsinteresse (hier das Evaluationsziel) besteht darin, einerseits fundierte Ergebnisse zur Steuerungswirkung und Effizienz der Flächennutzungsplanung zu bekommen, die aufgrund der Analyse, die Ableitung von Möglichkeiten, wie die Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung erhöht sowie die Effizienz verbessert werden kann, erlauben. Andererseits soll durch eine Gegenüberstellung der Ergebnisse mit zukünftigen Anforderungen an Raumplanung die künftige Relevanz der Flächennutzungsplanung eingeschätzt werden können.

Wie in Kapitel I bereits dargestellt, haben Evaluationen in der Raumplanung keine Tradition. Schwierigkeiten bei Evaluationen der Raumplanung, im engeren Sinne verstanden als Erfolgskontrolle oder Wirkungsanalyse, machen

- die Unsicherheiten bezüglich der Zurechenbarkeiten von Wirkungsverläufen aufgrund der institutionellen und zeitlichen Distanz zum Ergebnis (Zeithorizont von Flächennutzungsplänen),
- der Abstraktionsgrad der Zielsetzungen (Bauflächen),
- die vielfältigen Einflussgrößen, die die Raumnutzung letztendlich determinieren bis hin zu gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichen Wandlungen.

Diese Probleme betreffen die Flächennutzungsplanung, die eine strategische Planung der städtebaulichen Entwicklung für den absehbaren Bedarf der Gemeinde darstellt und dementsprechend ein Programm mit Angebotscharakter (auf den dargestellten Flächen **können** die entsprechenden Nutzungen realisiert werden) für Bürger, Unternehmen und die öffentliche Hand selbst ist.

Die in Kapitel II dargelegten Wirkungen sind potentieller Natur und müssen weder zwangsläufig eintreten noch sind sie eindeutig bestimmt. Zum Beispiel ist mit der Ausweisung einer Wohnbaufläche die Lage und Größe der Fläche zwar bestimmt, ihre Inanspruchnahme auf der Zeitschiene (auch teilweise in mehreren Bauabschnitten), ihre Konkretisierung durch Festlegung eines Baugebietstyps im Bebauungsplan sowie ihre genauen Ausmaße aber noch nicht. Durch kurzfristige gesellschaftliche, politische oder wirtschaftliche Veränderungsprozesse<sup>243</sup> im Laufe der Geltungsdauer von Flächennutzungsplänen können sich erhebliche Verschiebungen in der Bedarfsstruktur, Leitbildorientierung, bzgl. planerischer Machbarkeitsstudien etc. ergeben.<sup>244</sup>

Soll nun die Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung z. B. im Bereich Wohnbauflächen untersucht werden, so kann sich die Untersuchung nur auf die erfolgte Inanspruchnahme der Flächen, erstrecken. Eventuelle Gründe für Nicht-Inanspruchnahmen oder Umwidmungen sollten im Rahmen der Untersuchung mit aufgenommen werden, um Hinweise auf Fehlerquellen hinsichtlich der inhaltlich-fachlichen Arbeitsschritte zu bekommen. Daraus folgt, dass die Untersuchung als summative, hier externe Evaluation angelegt werden muss.

Rahmenbedingungen, die von der Planung nicht beeinflusst werden können, wie z.B. wirtschaftliche Rezession, die zu einer verminderten Bautätigkeit führt o.ä., dienen mehr zur Begründung/Erläuterung von Zielabweichungen, ohne dass substantielle Änderungserfordernisse unmittelbar ableitbar sind.

In Kapitel II ist zusammengefasst deutlich geworden, dass der FNP eine Steuerungswirkung entwickelt im Hinblick auf,

---

<sup>243</sup> zum Beispiel: Wohnungsbauförderung, immobilienwirtschaftliches Investitionsverhalten und Anreizsysteme, Wohnbaukosten etc.

<sup>244</sup> Vgl. z.B. die deutsche Wiedervereinigung, die u. a. zu unvorhersehbaren Wanderungsbewegungen nach Westdeutschland geführt hat, mit der Folge einer erhöhten Wohnungsnachfrage und mancherorts einen unvorhergesehenen Bedarf an Wohnbauflächen ausgelöst hat.

- die Vorbereitung nachfolgender Planungen und deren rahmensetzende Bindung,
- die zukünftige Inanspruchnahmen von Flächen,
- die Zuordnung der Bauflächen und Freiflächen zueinander auch über die Ermittlung der Auswirkungen des Planungsprogramms auf die Umwelt,
- das Planungsprogramm, dass er für die Gemeinde und öffentliche Planungsträger umreißt

und zwar in den Bereichen Siedlungsentwicklung, Freiraumentwicklung und Infrastrukturentwicklung.

Er beantwortet zusammengefasst die Frage „...welche Flächen mit welchen baulichen Nutzungen und in welcher Ordnung zueinander zu belegen sind, welche von Bebauung freigehalten werden sollen und wie diese Flächen sich insgesamt in das Netz des überörtlichen Verkehrs und der örtlichen Hauptverkehrszüge einfügen...“<sup>245</sup> soll.

Eine gewisse ergänzende Steuerungswirkung geht von den im Planungsprozess verankerten Beteiligungsverfahren zur Information über die Planungsziele und zur Akzeptanzsteigerung bei Bürgern und TöBs aus.

Die Koordinierungsfunktion wird neben der Darstellungen im FNP durch die durch Kennzeichnungen und nachrichtliche Übernahmen erfüllt.

Über Kosten der Planaufstellungsverfahren liegen weder Literatur noch irgendwelche Untersuchungsergebnisse vor. Die Analyse der Dauer von Planverfahren zur Aufstellung von FNPs war Gegenstand der Untersuchungen von Bunzel/Meyer und Steinebach/Müller. Ein Analyseansatz kostentreibender und verfahrensverzögernder Faktoren wurde in Kapitel II erarbeitet und dokumentiert.

## 3.2 Evaluationsstrategie

### 3.2.1 Methodischer Ansatz

Die oben genannten Evaluationsfelder Steuerungswirkung der Darstellungen, Steuerungswirkung über die Beteiligungsverfahren im Planverfahren und Effizienz der Planaufstellung erfordern unterschiedliche Datenerfassungstechniken.

In Anlehnung an sozialwissenschaftliche Forschungsmethoden zu explorativen und hypothesenprüfenden Untersuchungen (Unterschieds- bzw. Veränderungshypothesen) kommen in der Evaluationsforschung überwiegend folgende methodische Zugänge zum Einsatz, um Fragen nach den Effekten oder Wirkungen einer Intervention zu beantworten:<sup>246</sup>

- Experimentelle Methode: Die experimentelle Methode wurde in den späten 60er und frühen 70er Jahren entwickelt und fand in groß angelegten Sozialexperimenten (Bsp. Gesamtschule contra traditionelle Schule) Anwendung. Experimentelle Untersuchungen beginnen mit der Ziehung einer Stichprobe, die nach dem Zufallsverfahren in zwei Stichproben aufgeteilt werden (Randomisierung). Die experimentelle Gruppe wird einem Stimulus (auch Treatment) ausgesetzt, die Kontrollgruppe nicht.<sup>247</sup> Die sich ergebende Wirkung wird kausal auf die Einwirkung (den Stimulus) zurückführbar interpretiert. „Inzwischen ist es in der Bundesrepu-

<sup>245</sup> Koppitz, Hans-Joachim; Schwarting, Gunnar; Finkeldei, Jörg (1996): Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis, Berlin, Seite 20.

<sup>246</sup> vgl. Wollmann, Hellmut (2000b): a. a. O.

<sup>247</sup> Vgl. ausführlich Bortz, Jürgen; Döring, Nicola (2002): a. a. O., Seite 529ff.



blik um den experimentellen Politik- und Evaluationsansatz still geworden – im Gefolge der allgemeinen Ernüchterung ob der politischen Realisierbarkeit des zugrunde liegenden „Modells rationalen Politikmachens“, aber auch als Folge der methodischen und politischen Schwierigkeiten.“<sup>248</sup> Für diese Arbeit kommt die experimentelle Methode nicht in Frage, da Flächennutzungsplanung eine Pflichtaufgabe der Gemeinden ist und somit die Kontrollgruppe nur schwer gebildet werden kann (möglich evtl. durch Gemeinden, mit stark veralteten Flächennutzungsplänen ohne Fortschreibungsabsichten).

- Quasi-Experimente: Der Versuch für Evaluationen mit der Bestimmung von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen gesteuerte Experimente durchzuführen, ohne eine künstliche Experimentalsituation zu schaffen, führte zu quasiexperimentellen Ansätzen. Auch bei der quasiexperimentellen Untersuchung werden zwei Gruppen gebildet, allerdings werden in einer quasiexperimentellen Untersuchung natürliche Gruppen verglichen. Dadurch werden die Wirkungen innerhalb des tatsächlichen Interventionskontextes bestimmt. Die Problematik besteht hier darin, dass natürliche Gruppen sich nicht nur hinsichtlich der zu untersuchenden Variable, sondern auch hinsichtlich vieler anderer Variablen unterscheiden. Deshalb ist bei dem Untersuchungsdesign darauf zu achten, dass die Vergleichsgruppen in möglichst vielen wesentlichen Eigenschaften übereinstimmen.
- Pilot-/Modellvorhaben: Bei Pilot- oder Modellvorhaben wird auf die Bildung einer Kontrollgruppe verzichtet. Ansonsten werden, wie beim experimentellen Ansatz auch, bestimmte Interventionen projektbezogen ausprobiert und im Verlauf bzw. im Ergebnis evaluiert. Durch den Verzicht auf eine Kontrollgruppe sind die methodischen Anforderungen weniger streng gefasst. Oft findet die Evaluation in Form von Erfahrungsberichten statt. Damit ist in solchen Untersuchungen zwar eine hohe interne Validität<sup>249</sup> gegeben, aber die Verallgemeinerungsfähigkeit der Ergebnisse ist nur sehr bedingt gegeben.
- Statistische Verfahren: Als eine weitere Variante hypothesenprüfender Untersuchungen, die in Evaluation Anwendung finden, sind verschiedene statistische Methoden, v.a. partielle Korrelationsanalysen zu nennen. Da diese aber vor allem dann zu brauchbaren Ergebnissen führen, wenn viele Beispielfälle und wenige interessierende Variablen vorliegen, ist ihre Leistungsfähigkeit für die Untersuchung der Steuerungswirkung und Effizienz der Flächennutzungsplanung wenig geeignet.
- Fallstudien: Fallstudien dienen häufig der Generierung aber auch der Überprüfung von Hypothesen. Eine Fallstudie ist weniger eine Untersuchungsmethode als ein Forschungsansatz, bei dem ein Phänomen in seinem Alltagskontext erforscht wird und der Schwerpunkt der Untersuchung auf die Erfassung von Netzwerken und Wechselwirkungen in einem abgegrenzten Bereich liegt. Um der methodischen Schwäche der mangelnden Repräsentativität und Verallgemeinerungsfähigkeit abzuhelpfen, werden v.a. zwei Untersuchungsstrategien unterschieden:

---

<sup>248</sup> Wollmann, Hellmut (2000): a. a. O., Seite 203.

<sup>249</sup> „Interne Validität liegt vor, wenn Veränderungen in den abhängigen Variablen eindeutig auf den Einfluss der unabhängigen Variablen zurückzuführen sind bzw. wenn es neben der Untersuchungshypothese keine besseren Alternativerklärungen gibt.  
Externe Validität liegt vor, wenn das in einer Stichprobenuntersuchung gefundene Ergebnis auf andere Personen, Situationen oder Zeitpunkte generalisiert werden kann.“ Aus: Bortz, Jürgen; Döring, Nicola (2002): a. a. O., Seite 57.

- Die vergleichende Fallstudie, bei der für die vergleichende Analyse Untersuchungsfälle ausgesucht werden, in denen die interessierenden Variablen möglichst große Unterschiede aufweisen und die hinsichtlich der übrigen Parameter möglichst ähnlich sind. Schwierigkeiten bei diesem Untersuchungsdesign macht die Auswahl der Untersuchungsfälle so, dass die nicht untersuchungsrelevanten Parameter möglichst ähnlich sind.
- Die konzeptionell reflektierte Auswahl der Fälle, die aus Gründen eines ökonomischen Untersuchungsdesigns oft gewählt wird, um die Auswahl auf eine begrenzte Anzahl an Untersuchungsfällen reduzieren zu können. Dabei werden die Untersuchungsfälle nach Variablen ausgewählt, die für die Untersuchung besonders relevant sind, oder unter der spezifischen Fragestellung der Untersuchung von besonderer Bedeutung sind.

Ergänzend werden häufig, um den Schwachstellen mangelnde Repräsentativität und externe Validität entgegenzuwirken, vorausgehende oder nachfolgende Breitenrecherchen, z.B. durch postalische Befragungen durchgeführt.

Für diese Untersuchung wird als Evaluationsstrategie der konzeptionell reflektierte Fallstudienansatz gewählt. Die Anzahl von insgesamt über 200 flächennutzungsplanungspflichtigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz macht eine Totalerhebung im Rahmen dieser Dissertation nicht möglich. Die Gemeinden lassen sich aber anhand verschiedener Parameter kategorisieren, so dass durch eine konzeptionell reflektierte Auswahl eine gewisse Übertragbarkeit der Ergebnisse und eine begrenzte Repräsentativität<sup>250</sup> erreicht werden.

### UNTERSUCHUNGS-BAUSTEINE

Die summative Evaluation der Steuerungswirkung der Darstellungen wird in folgenden aufeinander aufbauenden Untersuchungsschritten durchgeführt:

1. In einem ersten Schritt findet eine Bestandsaufnahme der „Ausgangssituation“ anhand von veralteten Flächennutzungsplänen der Fallstudien-Gemeinden (der Generation vor dem heute gültigen) statt. Auf der Grundlage der aktuellen Flächennutzungspläne und zu führender Experteninterviews mit den Sachbearbeitern Flächennutzungsplanung in den Fallstudien-Gemeinden werden dann die jeweiligen Veränderungen im Gemeindegebiet bezogen auf die Darstellungen des alten FNPs dargestellt. Das bedeutet es wird die Ist-Situation im Vergleich zur Soll-Situation (nach den Planungen des alten FNPs) auf der Grundlage der Pläne und der Aussagen der Interviewpartner bezüglich z.B. der Inanspruchnahme der Bauflächen bzw. der erfolgten Bebauungsplanung und Erschließung geschildert. Dabei können quantitativ folgende zu unterscheidende Fälle auftreten:
  - a. quantitativ mehr in Anspruch genommene Fläche unter Auslastung der dargestellten Flächen (ergänzende Flächen),
  - b. quantitativ mehr in Anspruch genommene Fläche bei bestehenden Reserven an dargestellten Flächen, also auf alternativen Flächen,
  - c. „Soll“ in der Summe erreicht auf dargestellten Flächen,
  - d. „Soll“ in der Summe erreicht auf teilweise alternativen Flächen,

<sup>250</sup> Die Stichprobe (Auswahl der Fallstudien-Gemeinden) ist repräsentativ, wenn sie in ihrer Zusammensetzung der Population (Gesamtheit der rheinland-pfälzischen Gemeinden) möglichst stark ähnelt. Sie ist merkmalspezifisch repräsentativ, wenn ihre Zusammensetzung hinsichtlich einiger relevanter Merkmale der Populationszusammensetzung entspricht. Eine solche merkmalspezifische Repräsentativität wird für diese Arbeit mithilfe von Anforderungen an die Fallstudien-Gemeinden hergestellt. (vgl. Kapitel 3.5).

- e. quantitativ weniger in Anspruch genommen, aber Inanspruchnahme auf dargestellten Flächen bei dann noch zur Verfügung stehenden Flächen,
- f. quantitativ weniger in Anspruch genommen, Inanspruchnahme auf dargestellten und alternativen Flächen bei dann noch zur Verfügung stehenden Flächen.

Für diese Fallkonstellationen gilt es entsprechende Bewertungsmuster zu finden.

Qualitativ zu unterscheidende Fälle, die dann einer Bewertung unterzogen werden müssen sind:

- a. die dargestellten Flächen wurden für die vorgesehene Nutzung in Anspruch genommen,
  - b. die dargestellten Flächen wurden für alternative Nutzungen in Anspruch genommen, dabei erstens für „verwandte Nutzungen“, zweitens für „artfremde“ Nutzungen.
2. Im zweiten Untersuchungsschritt gilt es die Wirkungen der Darstellungen anhand der in Kapitel 3.3 festgelegten Erfolgsindikatoren (Benchmarks) zu ermitteln.
  3. Abschließend werden in einem dritten Schritt die Wirkungen bzw. die Intervention Flächennutzungsplanung anhand der formulierten Ziele und Rahmenvorgaben der jeweiligen Gemeinden bewertet.

Die steuernde Wirkung der Beteiligungsrounden im Planungsprozess, um erzielte Bindungswirkungen und Einflüsse auf die Akteure abzuschätzen wird anhand der folgenden Untersuchungsschritte evaluiert:

1. Aufnahme: Durchführung der Beteiligungsrounden, Beteiligungsquoten.
2. Darstellung der Änderungsverfahren bezogen auf bedingende Sachverhalte und Akteure.
3. Gegenüberstellung derjenigen, die sich beteiligt haben und derjenigen Akteure, die Änderungen ausgelöst haben.
4. Darstellung der evt. Schlüsse, die daraus für die Aufstellung des neuen FNPs gezogen wurden bzw. der veränderten Beteiligungsverfahren im neuen Aufstellungsverfahren.

Die Effizienz der Planaufstellungsverfahren anhand der Faktoren Dauer und Kosten des Aufstellungsverfahrens wird anhand der aktuellen Flächennutzungspläne untersucht.<sup>251</sup> Eine Bewertung dieser ist aus verschiedenen Gründen nicht global möglich: Die in Kapitel II beschriebenen Kostenfaktoren haben deutlich gemacht, von welchen Bedingungen die Kosten vermutlich abhängen. Auf dieser Basis kann festgestellt werden, dass es keine allgemeingültige „Kostengrenze“ oder „-spielräume“ geben kann. Eine interessante Größe stellen diese im Rahmen der Bestandsaufnahme zur Evaluation deshalb dar, weil es erstens keinerlei Literatur-Grundlagen zu Kosten und Kostenfaktoren gibt und zweitens weil an einer Gegenüberstellung der Kosten eines FNPs im Verhältnis zum Gemeindehaushalt deutlich wird, welchen Stellenwert die Flächennutzungsplanung finanzpolitisch gesehen einnimmt. Diese Informationen

---

<sup>251</sup> In diesem Untersuchungsfeld wird sich die Auswertung vermutlich nicht auf die alten Flächennutzungspläne beziehen können, da davon auszugehen ist, dass die Position des Sachbearbeiters in der Zeitspanne bis heute gewechselt hat. Bevor aus diesem Grunde zu ungenauer oder gar keine Erhebungen gemacht werden können, wird in diesem Untersuchungsfeld auf die neuen Flächennutzungspläne der Fallstudien-Gemeinden zurückgegriffen werden.

sind zur Einschätzung der zukünftigen Relevanz von Flächennutzungsplanung mit zu verwerfen.

Die Dauer des Aufstellungsverfahrens an z.B. der Aufstellungsdauer des Berliner FNPs zu messen und die dort benötigten drei Jahre und vier Monate als Messlatte zu setzen, scheint aufgrund der besonderen politischen Situation und Rahmenbedingungen unter denen dieser FNP aufgestellt wurde nicht gerechtfertigt. Die von Steinebach/Müller ermittelten durchschnittlich benötigten 6,8 Jahre für die Aufstellung eines FNPs scheinen hier als Maßstab realistischer. Bei der Evaluation der Dauer des Aufstellungsverfahrens im Rahmen dieser Arbeit steht allerdings weniger die Bewertung dieser im Mittelpunkt als vielmehr die Ermittlung von bestimmten Arbeits- oder Verfahrensschritten, die viel Zeit in Anspruch nehmen, bzw. von verzögernden, das Planungsverfahren verlängernden Faktoren, um darauf aufbauend fundiert Beschleunigungsvorschläge unterbreiten zu können.

Methodisch handelt es sich in diesem Untersuchungsfeld demnach überwiegend um eine Bestandsaufnahme in den Fallstudiengemeinden und eine anschließende qualitative Inhaltsanalyse der Interviewergebnisse.<sup>252</sup>

### 3.2.2 Evaluationsfragen, Datenbedarf und -erhebung

Die Komplexität und Heterogenität der Evaluationsgegenstände machen den Einsatz mehrerer aufeinander abgestimmter Forschungsmethoden zur Datenerhebung und –analyse notwendig. Methoden zur Datenerhebung haben die Funktionen die Untersuchungsgegenstände möglichst genau zu beschreiben oder abzubilden. Es werden quantitative und qualitative Methoden der Datenerhebung unterschieden. In der quantitativen Forschung wird die Erfahrungsrealität numerisch beschrieben und statistisch verarbeitet, während in der qualitativen Forschung diese zunächst verbalisiert und interpretativ ausgewertet wird.<sup>253</sup>

In Rahmen dieser Arbeit wird ein Methodenmix aus quantitativen und qualitativen Methoden notwendig werden. Um die Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung zu dokumentieren, wird es notwendig sein, quantitative Daten zu erheben<sup>254</sup>. Um die Gründe für Abweichungen zu erkunden, bieten sich qualitative Interviews an. Auch die Frage, inwieweit die Verfahrensschritte Bürger- und TÖB-Beteiligung Steuerungswirkung entfalten konnten, ist überwiegend im Rahmen von qualitativen Interviews möglich. Die Effizienz der Planaufstellungsverfahren anhand der Faktoren Dauer und Kosten zu ermitteln, wird schwierig werden, da kaum Vorarbeiten vorliegen und auch nicht von einer systematischen Erhebung dieser Daten durch die Kommunen ausgegangen werden kann.

Evaluationen bedürfen einer möglichst umfassenden Informationsgrundlage über den Evaluationsgegenstand. In Kapitel II ist die Flächennutzungsplanung, ihre Aufgaben, Ziele und Inhalte sowie der Planungsprozess auf der Basis von Gesetzestexten und Sekundärliteratur allgemein beschrieben worden. Die Beschreibung der Interventionslogik ist als Hintergrundinformation für die Fallstudien notwendig, aber nur auf der Basis konkreter Informationen und einer Analyse der Flächennutzungspla-

---

<sup>252</sup> Ziel der qualitativen Inhaltsanalyse ist es, die manifesten und latenten Inhalte des Interviews in ihrem Kontext zu interpretieren, wobei v.a. die Perspektive der Experten herausgearbeitet werden soll.

<sup>253</sup> Vgl. zu einer ausführlichen Darstellung der verschiedenen quantitativen und qualitativen Methoden der Datenerhebung und ihren jeweiligen Einsatzbereich: Bortz, Jürgen; Döring, Nicola (2002): a. a. O., Seite 137ff.

<sup>254</sup> Dies wird vornehmlich aus den Flächennutzungsplänen der Fallstudien-Gemeinden samt deren Erläuterungsberichten sowie aus ggf. zur Verfügung stehendem Aktenmaterial möglich sein.

nung in den Fallstudien-Gemeinden können Evaluationsergebnisse in den Untersuchungsfeldern gewonnen werden.

Als Informationsquellen kommen dementsprechend in erster Linie die Flächennutzungspläne und die Erläuterungsberichte<sup>255</sup> der Fallstudien-Gemeinden in Frage. Die Methode „mündliches Befragen (Interview)“ zur Datenerhebung wird ergänzend als angemessen für die Bearbeitung der Untersuchungsfelder betrachtet.<sup>256</sup>

Eine sowohl quantitative als auch qualitative Methode der Datenerhebung ist das Interview. Für diese Arbeit werden halb-standardisierte, direkte Experteninterviews<sup>257</sup> für sinnvoll erachtet, da sowohl die reine Informationsbeschaffung über einzelne Themenfelder (Kosten und Dauer) als auch die Meinungen und jeweiligen komplexen Strukturen, die z.B. zu Änderungen geführt haben, erkundet werden sollen und für die weitere Arbeit von Interesse sind. Dementsprechend wird ein Interview-Leitfaden mit teils offenen und teils geschlossenen Fragen erarbeitet, um möglichst informative Interviews zur deskriptorischen Erfassung von notwendigen Daten durchführen zu können.

Die Datenanalyse erfolgt darauf aufbauend einerseits anhand von Indikatoren (Erfolgsindikatoren) mit deren Hilfe der Zielerreichungsgrad ermittelt werden kann. Andererseits in Form einer Dateninterpretation (die vorrangig auf das Aufdecken und Verstehen von Zusammenhängen gerichtet ist) der aus den Interviews gewonnenen Informationen.

Die folgenden Tabellen geben einen Überblick über die Evaluationsfragen in den drei Untersuchungsfeldern (den Datenbedarf) und die jeweiligen Datenerhebungstechniken<sup>258</sup>.

Tabelle 3.1: Steuerungswirkung der Darstellungen der Flächennutzungspläne der Fallstudien-Gemeinden in der Zeitschiene

EVALUATIONSFRAGEN	DATENERHEBUNG
In welchen Bereichen soll mit dem FNP eine Steuerungswirkung erzielt werden? Welche Darstellungen wurden getroffen?	Inhaltsanalyse des FNP und des Erläuterungsberichts
Welche Ergebnisse und Resultate sind geplant?	Inhaltsanalyse des Erläuterungsberichts Befragen: Interviewteil: Einschätzung der städtebaulichen Entwicklung vor dem Hintergrund des FNPs
Sind die Bauflächen in Anspruch genommen worden?	Planvergleich alt – neu <sup>259</sup>

<sup>255</sup> Da die FNPs in den Fallstudiengemeinden von Untersuchungsansatz her vor Inkrafttreten des EAGs aufgestellt und genehmigt wurden, wird im weiteren nicht von Begründung, sondern von Erläuterungsbereich gesprochen.

<sup>256</sup> Vgl. ausführlich zur Datenerhebung mittels Befragung: Bortz, Jürgen; Döring, Nicola (2002): a. a. O., Seite 237ff.

<sup>257</sup> zu Form und Vorgehensweise bei einem Experteninterview vgl.: Pohl, Jürgen (1998): Qualitative Verfahren; in: ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover, Seiten 95 ff.

<sup>258</sup> Datenerhebungstechnik = Methode, die angewendet wird, um Informationen über ein Programm zusammenzutragen.

Wenn ja, entsprechen die B-Pläne und die verwirklichten Baugebiete den Zielsetzungen des FNP?	Befragen: Interviewteil: Einschätzung der städtebaulichen Entwicklung vor dem Hintergrund des FNPs
Wenn teilweise, wie viel Prozent der dargestellten Bauflächen wurde in Anspruch genommen? Welche Gründe liegen für die Nicht-Inanspruchnahme der restlichen Flächen vor?	Planvergleich alt – neu Befragen: Interviewteil: Einschätzung der städtebaulichen Entwicklung im Vergleich zu den Planungen des FNPs
Wurden Flächen umgewidmet? Wenn ja in was? Aus welchen Gründen? Wenn nein: wurden die Flächen mit der gleichen Zweckbestimmung in den neuen Plan übernommen?	Planvergleich alt – neu Interviewteil: Einschätzung der städtebaulichen Entwicklung im Vergleich zu den Planungen des FNPs
Wurden ergänzende Bauflächen im Rahmen von Änderungsverfahren / Parallelverfahren ausgewiesen? Wenn ja, warum, welche Faktoren haben zu Änderungen geführt? (Flächen haben nicht ausgereicht, haben nicht den Ansprüchen genügt, also keinen Absatz gefunden?)	Inhaltsanalyse von Akten Interviewteil: Änderungsverfahren
Welche Steuerungswirkung wird den restlichen Darstellungen des FNP beigemessen?	Interviewteil: Darstellungen und Änderungen
Welche Resultate und Ergebnisse haben sich aus diesen Darstellungen ergeben?	Auswertung Erläuterungsbericht Interviewteil: Resultate und Ergebnisse
Bei Änderungen, in welchem Jahr nach Genehmigung des FNP haben diese stattgefunden?	Auswertung der Verfahrensakten Interviewteil: Änderungsverfahren
Welche Resultate und Ergebnisse wurden nicht erreicht?	Auswertung Erläuterungsbericht Planvergleich alt – neu bzgl. der Darstellungen Interviewteil: Resultate und Ergebnisse
Wurde die städtebauliche Entwicklung nach der Aufstellung „betreut“, wenn ja wie?	Interviewteil: Moderation der Stadtentwicklung durch Verwaltung / Politik

<sup>259</sup> Die erzielte Steuerungswirkung kann über den Vergleich des alten mit dem neuen FNP dahingehend ermittelt werden, als die Inanspruchnahme von dargestellten Flächen beziffert werden kann.

Tabelle 3.2: Steuernde Wirkung der Beteiligungsunden im Planungsprozess

EVALUATIONSFRAGEN	DATENERHEBUNG
Welche Akteure im Raum wurden beteiligt und welche haben sich beteiligt?	Interview: Beteiligungsunden Evt. Auswertung von Verfahrensakten
Welche Anregungen haben zu Änderungen der Planung im Planungsprozess geführt?	Auswertung der Akten zu Änderungsverfahren
Gab es Änderungen nach der Genehmigung (während der Geltungsdauer) aus Reihen der Akteure, die sich beteiligt haben? Welche mit welcher Begründung?	Auswertung der Akten zu Änderungsverfahren
Gab es Änderungen nach der Genehmigung (während der Geltungsdauer) von Akteuren, die sich nicht beteiligt haben? Welche mit welcher Begründung?	Auswertung der Akten zu Änderungsverfahren
Gab es Änderungsvorschläge von der übergeordneten Ebene? Haben diese zu Problemen während der Geltungsdauer geführt?	Auswertung der Stellungnahmen der Regionalplanung und ggf. der Genehmigungsaufgaben

Tabelle 3.3: Effizienz der Planaufstellungsverfahren anhand der Faktoren Kosten und Dauer des Aufstellungsverfahrens.

EVALUATIONSFRAGEN	DATENERHEBUNG
Wie viel hat der letzte FNP gekostet?	Interviewteil: Kosten des Planungsverfahrens
Waren haushaltstechnische Gründe für den Zeitpunkt der Aufstellung mit maßgeblich?	
Bei einer Aufstellung durch die eigene Verwaltung: Wie viele Personen sind in welchem Umfang in den einzelnen Verfahrensschritten mit der Flächennutzungsplanung beschäftigt?	Interviewteil: Kosten des Planungsverfahrens
Wie viel % der Arbeitszeit des Sachbearbeiters FNP über die Dauer der Aufstellung gesehen fallen an?	
Bei einer externen Vergabe: Welchen Honoraransatz konnten externe Büros ggf. für die Flächennutzungsplanung wählen? Wie viel Honorar hat das externe Büro für welchen Arbeitsschritt bekommen? Und welche Kosten kamen zusätzlich auf die öffentliche Hand zu?	Interviewteil: Kosten des Planungsverfahrens
Welche Gutachten wurden mit welchem Finanzvolumen im Rahmen der Flächennutzungsplanung vergeben?	Auswertung des Erläuterungsberichtes Interviewteil: Kosten des Planungsverfahrens
Welche kostentreibenden Faktoren lassen sich ausmachen?	Interviewteil: Kosten des Planungsverfahrens
Wie viele Sitzungen in politischen Gremien haben sich in welchem geschätzten Zeitvolumen mit dem FNP beschäftigt? Wie viel Sitzungsgeld ist in der Gemeinde üblich? Wie oft war er im Gemeinderat Thema?	Interviewteil: Kosten des Planungsverfahrens Ggf. Auswertung Verfahrensakten

Wie viel wurde für die frühzeitige Bürgerbeteiligung (Öffentlichkeitsarbeit) einkalkuliert?	Interviewteil: Kosten des Planungsverfahrens
Wie lange hat der Planungsprozess gedauert - von den ersten Arbeiten bis zur Genehmigung?	Interviewteil: Dauer des Planungsverfahrens
Wie lange dauern die einzelnen Arbeits- und Verfahrensschritte?	Interviewteil: Dauer des Planungsverfahrens
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ vor Beginn des formellen Verfahrens</li> <li>▪ Erstellung des Vorentwurfes</li> <li>▪ Erstellung des Entwurfs nach der frühzeitigen Bürgerbeteiligung</li> <li>▪ Auslegung und Abwägung</li> <li>▪ vom Feststellungsbeschluss bis zur Genehmigung.</li> </ul>	Auswertung der Verfahrensakten
Welche zeitverzögernden Faktoren lassen sich in einer Rückschau auf die Planungsprozesse ausmachen?	Interviewteil: Dauer des Planungsverfahrens

### 3.3 Erfolgsindikatoren - Benchmarks

In der summativen Evaluation wird die Wirksamkeit der „Intervention Flächennutzungsplanung“ in den Untersuchungsfeldern Steuerungswirkung (der Darstellungen sowie der Verfahrensschritte Beteiligung) und Effizienz (Dauer und Kosten) beurteilt. Dies impliziert die Abgabe von Werturteilen. Dazu werden transparent festgelegte Erfolgsindikatoren benötigt, die eine Einschätzung der „Güte“ ermöglichen.

Im Rahmen der Evaluation von Flächennutzungsplanung hinsichtlich Steuerungswirkung und Effizienz ist die Festsetzung von harten Benchmarks im Sinne von Indikatoren, mit denen Diskrepanzen zwischen Ist- und Soll-Leistungen gemessen werden können, schwierig, da:

- der FNP Flächenangebote macht, die Nutzungen auf bestimmte Flächen lenken sollen, bzw. bestimmte Flächen für spezifische Nutzungen sichern soll. Er beschreibt aber kein in einem definierten Zeitraum zu erfüllendes „Programm“. Die „Soll“-Leistung bezieht sich v. a. auf die räumliche Verortung und Zuordnung bestimmter Bodennutzungen.
- sich Darstellungen im FNP aufeinander beziehen bzw. sich gegenseitig bedingen (Bsp.: sollte die Wohnbaufläche gefüllt werden, sind bestimmte Einrichtungen der sozialen Infrastruktur vorzusehen/notwendig). Das „Soll“ im Bereich der sozialen Infrastruktur ist demnach nicht eindimensional zu betrachten.

Aus diesem Grund werden für die Untersuchungsfelder dieser Arbeit im folgenden Erfolgsindikatoren gesucht, die nicht als „Sollwert“ formuliert werden, sondern so konzipiert sind, dass sie verbal argumentative Bewertungen des „Zielerreichungsgrades in den Untersuchungsfeldern“ ermöglichen. Sie sollen Erklärungsansätze unterstützen und einen transparenten Vergleich der Flächennutzungsplanung in den Fallstudien-Gemeinden ermöglichen (Benchmarks zur vergleichenden Betrachtung und Interpretation).

Bestimmend für die Wahl der richtigen Indikatoren ist zum einen die jeweilige Erklärungskraft des Indikators, das heißt „misst“ der Indikator einen logischen kausalen Zusammenhang zwischen Ziel und Wirkung. Zum anderen ist der Aspekt der Datenverfügbarkeit und Verhältnismäßigkeit bei der Erhebung von Bedeutung, das bedeutet ob und mit welchem Aufwand die Indikatoren ermittelt werden können. Dieser



Aspekt ist vor dem Hintergrund, dass die entwickelte Evaluationskonzeption praxistauglich konzipiert werden soll besonders wichtig.

### 3.3.1 Untersuchungsfeld „Steuerungswirkung der Darstellungen der Flächennutzungspläne“

Zur Definition von Erfolgsindikatoren in diesem Feld ist es wichtig, Aufgabe und Ziele der Flächennutzungsplanung wie in Kapitel II allgemein beschrieben zu kennen. Bei der Evaluation der Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung geht es weniger darum, danach zu fragen und zu messen, welche Veränderungen auftreten müssen, damit die Ziele als erreicht gelten, primär gilt es zu ermitteln, ob die Veränderungen **dort** erfolgt sind, wo sie vorgesehen sind. Ergänzend ist zu beurteilen, ob die Oberziele der Bauleitplanung gemäß §1 Abs. 5 Satz 1 in der Umsetzung der Bauleitplanung berücksichtigt wurden.

#### EINE STEUERUNGSWIRKUNG IM HINBLICK AUF DIE RAHMENSETZENDE BINDUNG NACHFOLGENDER PLANUNGEN....

...KANN BEURTEILT WERDEN ANHAND DER ERFOLGSINDIKATOREN.....

BEDEUTUNG DES INDIKATORS...

Darstellungsarten

Anhand der Darstellungsarten ist einerseits ersichtlich in welchen Bereichen der FNP steuernd eingreifen möchte andererseits kann über die Jahre betrachtet abgelesen werden, ob sich die Steuerungserfordernisse ggf. verschieben. Angegeben wird welche Darstellungsarten Inhalt des FNPs sind. Besonders zu beachten ist bei der Beurteilung die jeweils zur Aufstellungszeit gültige Fassung des Baugesetzbuchs.

Unterscheidung in Planung und Bestand im Plan

Je eindeutiger und lesbarer der Plan gestaltet ist, desto eher wird er von den Adressaten verstanden und als Entscheidungsgrundlage herangezogen. Ein Erfolgsindikator ist demnach die Kennzeichnung von Planung und Bestand im Plan, da so auf einen Blick deutlich wird wo Entwicklungsbereiche sind, wie der Bestand bodennutzungsbezogen entwickelt wird.

Darstellungstiefe

Wie in Kapitel II bereits dargelegt gibt dieser Indikator den jeweiligen Konkretisierungsgrad der Planung an. In der Regel stellen FNPs Bauflächen dar, um der Ebene der Bebauungsplanung einen Gestaltungsspielraum zu lassen. Sind im Rahmen des FNPs bereits Baugebiete dargestellt, kann davon ausgegangen werden, dass die Planungen bereits so weit vorbereitet und von der Zielsetzung her determiniert sind, dass dies sachdienlich ist (hohe Zieldichte). Gemessen wird demnach die zur Zeit der Aufstellung des FNP vorhandene Zielschärfe der Darstellungen.

Anzahl der Änderungsverfahren differenziert nach Darstellungsart	Je mehr Änderungsverfahren eingeleitet wurden, desto eher ist davon auszugehen, dass das „Zielmuster“ des FNP verändert wurde und demnach die Steuerungswirkung leidet. Gemessen wird, wie oft der FNP geändert wurde und in welchen „Bereichen“ er geändert wurde, um evt. auch Hinweise darauf zu bekommen, welche Nutzungen sich einer Steuerung eher entziehen als andere.
Anzahl an Parallelverfahren bei Änderungsverfahren differenziert nach Darstellungsart	Bei Änderungsverfahren im Parallelverfahren kann davon ausgegangen werden, dass einzelne oder mehrere Investitionsentscheidungen Auslöser der Planänderung sind. Dabei ist zu hinterfragen, ob diese Änderungen dem Anspruch des FNPs ein gesamtträumlich, koordinierender Bodennutzungsplan zu sein zuwiderlaufen. Gemessen wird wie oft der FNP im Parallelverfahren geändert wurde und damit letztendlich auch welche strategische Bedeutung dem FNP in Politik und Verwaltung zugemessen wird (Selbstbindung).
Zeitpunkt der Änderungsverfahren bezogen auf das Genehmigungsdatum des FNPs	Anhand einer gewissen Häufung an Änderungsverfahren bezogen auf die Geltungsdauer der Flächennutzungspläne können sich Hinweise auf einen überschaubaren Planungshorizont für eine gesamtgemeindliche Entwicklungsplanung ergeben.

### EINE STEUERUNGSWIRKUNG IM HINBLICK AUF DIE ZUKÜNFTIGE INANSPRUCHNAHME VON FLÄCHEN....

**...KANN BEURTEILT WERDEN ANHAND DER ERFOLGSINDIKATOREN.....**

**BEDEUTUNG DES INDIKATORS...**

auf dargestellten Flächen in Anspruch genommene Flächen in Prozent differenziert nach der Darstellungsart,

je mehr Flächen der jeweiligen Darstellungsart auf dafür dargestellten Flächen in Anspruch genommen wurden, desto höher ist die erreichte Steuerungswirkung. Gemessen wird zu wie viel Prozent die dargestellten Flächen für die entsprechende Nutzung in Anspruch genommen wurden. Durch diesen Indikator nicht erfasst werden Flächen, die über die Darstellungen hinaus für die jeweilige Nutzung in Anspruch genommen wurden. Hier ist zu unterscheiden zwischen dem Fall, in dem die dargestellten Flächen bereits voll in Anspruch genommen sind und für die Nutzung ergänzender Flächen aufgrund einer bestehenden Nachfrage notwendig wurden und dem Fall, in dem auf den dargestellten Flächen keine Nachfrage besteht (oder nur partiell) aber andere (alternative Flächen) nachgefragt wurden (vgl. weiter unten).

Bei der Erhebung zu beachten ist, dass der FNP in der Regel keine parzellenscharfen Darstellungen enthält.

---

ergänzend in Anspruch genommene Flächen differenziert nach Nutzungsart in Prozent,

bei ergänzend in Anspruch genommenen Flächen kann davon ausgegangen werden, dass die dargestellten Flächen aufgrund von Abweichungen von den Prognoseergebnissen, aufgrund flächenintensiverer Bauweisen als geplant oder auch aufgrund externer Einflüsse (politische oder wirtschaftliche Veränderungen von überkommunalem Ausmaß) in der „Menge“ für die Geltungsdauer des FNPs nicht ausreichend waren. In Verbindung mit der zeitlichen Fixierung der Änderungsverfahren können evt. Hinweise für ein Überdenken der Geltungsdauer von FNPs abgeleitet werden.

Gemessen werden über das dargestellte Flächenpotential hinausgehende Flächeninanspruchnahmen.

---

alternativ in Anspruch genommene Flächen differenziert nach Nutzungsart in Prozent,

alternativ in Anspruch genommene Flächen zusätzlich zu nicht ausgeschöpften dargestellten Flächenpotentialen zeigen an, dass sich das Planungsziel in der Verortung geändert hat, sei es aufgrund kommunalpolitischer Kursänderungen oder aufgrund spezifischer Nachfragen auf bestimmten Flächen oder aufgrund von Flächennachfragen, die auf dargestellten Flächen nicht zu realisieren sind.

Gemessen wird der Anteil an alternativ in Anspruch genommenen Flächen im Vergleich zu dem dargestellten Volumen, also der Anteil, der sich der ursprünglichen Steuerungsabsicht des FNP entzieht. Für eine Bewertung mit zu berücksichtigen ist der jeweilige Grund der Inanspruchnahme alternativer Flächen.

---

auf dargestellten Flächen entwickelte Gebiete in Bebauungsplänen nach Art in Prozent und Anteil der erschlossenen Fläche,

dieser Indikator gibt an, inwieweit die Kommune auf dargestellten Flächen im FNP bereits Baurecht geschaffen hat. Dies stellt gewissermaßen die Vorstufe zur Inanspruchnahme dar. Gleichzeitig kann anhand der verbindlichen Bauleitpläne die Zielkonsistenz (welche „Art“ von z.B. Wohngebiet entsteht oder ist entstanden) geprüft werden.

---

Generelle Einschätzung der Steuerungswirkung der Darstellung in den unter 3.2.1 dargelegten Fällen<sup>260</sup>:

	auf dargestellten Flächen	auf ergänzenden Flächen	auf alternativen Flächen
Inanspruchnahme in der prognostizierten Höhe (im „Soll“)	Steuerungswirkung ist erfolgt	Fall tritt nicht auf, es sei denn die Zielgrößen bzgl. z.B. der Baudichte wurden nicht beachtet. In diesen Fällen ist eine Steuerungswirkung weitgehend erfolgt, kritisch zu hinterfragen sind die Gründe, warum das dargestellte Flächenvolumen nicht ausreichend war.	Steuerungswirkung in diesen Fällen der Inanspruchnahme nicht erfolgt. Untersucht und bewertet werden müssen zusätzlich die Gründe, die zu der Inanspruchnahme geführt haben.
Inanspruchnahme über der prognostizierten Höhe (über dem „Soll“)	Steuerungswirkung ist erfolgt	Steuerungswirkung ist weitgehend erfolgt, aufgrund eines höheren als prognostizierten Bedarfs wurden zusätzliche Flächen gesucht und bebaut.	Steuerungswirkung in diesen Fällen der Inanspruchnahme nicht erfolgt. Untersucht und bewertet werden müssen zusätzlich die Gründe, die zu der Inanspruchnahme geführt haben.
Inanspruchnahme unter der prognostizierten Höhe (unter dem „Soll“)	Steuerungswirkung ist erfolgt	Fall tritt nicht auf	Steuerungswirkung in diesen Fällen der Inanspruchnahme nicht erfolgt

<sup>260</sup> quantitativ mehr in Anspruch genommene Fläche unter Auslastung der dargestellten Flächen (ergänzende Flächen),  
quantitativ mehr in Anspruch genommene Fläche bei bestehenden Reserven an dargestellten Flächen, also auf alternativen Flächen,  
„Soll“ in der Summe erreicht auf dargestellten Flächen,  
„Soll“ in der Summe erreicht auf teilweise alternativen Flächen,  
quantitativ weniger in Anspruch genommen, aber Inanspruchnahme auf dargestellten Flächen bei dann noch zur Verfügung stehenden Flächen,  
quantitativ weniger in Anspruch genommen, Inanspruchnahme auf dargestellten und alternativen Flächen bei dann noch zur Verfügung stehenden Flächen.

### EINE STEUERUNGSWIRKUNG IM HINBLICK AUF DIE ZUORDNUNG DER BAUFLÄCHEN UND FREIFLÄCHEN ZUEINANDER ....

#### ...KANN BEURTEILT WERDEN ANHAND DER ER-FOLGSINDIKATOREN.....

ergänzend in Anspruch genommene Flächen im Außenbereich differenziert nach Freiflächenart in Prozent,

#### BEDEUTUNG DES INDIKATORS...

Der FNP erfüllt eine Steuerungswirkung hinsichtlich der Verortung von Bauflächen sowie hinsichtlich einer gesamträumlich koordinierenden Zuordnung von Flächen vor dem Hintergrund des Schutzes und der Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen.

In den Landschaftsplänen sind jeweils Aussagen zu der, unter dem Aspekt des Landschaftsschutzes und der -pflege, sinnvollsten Zuordnung von Bau- und Freiflächen getroffen. Entsprechend liegt begründetes Abwägungsmaterial vor, das Aussagen zu besonders empfindlichen Bereichen unter verschiedensten Gesichtspunkten im Gemarkungsgebiet trifft.

Gemessen wird wie viel von welcher Freiflächenart ergänzend in Anspruch genommen wird. Besonders beachtet werden muss die jeweilige Verortung vor dem Hintergrund der Einordnung in den Gesamtzusammenhang der landschaftspflegerischen Belange.

alternativ in Anspruch genommene Flächen im Außenbereich differenziert nach Freiflächenart in Prozent.

Hier gilt oben geschriebenes gleichermaßen, mit der Ergänzung, dass zusätzlich die Beweggründe bei der Bewertung hinzugezogen werden müssen.

### EINE STEUERUNGSWIRKUNG IM HINBLICK AUF DAS PLANUNGSPROGRAMM, DASS ER FÜR DIE GEMEINDEN UND ÖFFENTLICHE PLANUNGSTRÄGER UMREIßT....

#### ...KANN BEURTEILT WERDEN ANHAND DER ER-FOLGSINDIKATOREN.....

planfestgestellte oder entwickelte B-Pläne für Infrastrukturanlagen nach Art in % (Verhältnis im FNP geplant – tatsächlich realisiert bzw. einen Planungsschritt weiter)

sowie

Verhältnis im FNP vorgesehene und tatsächlich realisierte Gemeinbedarfseinrichtungen

#### BEDEUTUNG DES INDIKATORS...

Nach Entwicklungsschritten festgelegt wird mit zunehmender Siedlungserweiterung und Einwohnerzahl ein Ausbau der Infrastrukturanlagen und Gemeinbedarfseinrichtungen durch überwiegend öffentliche (oder halböffentliche) Planungsträger notwendig. Einerseits wird hier erhoben, inwieweit die Gemeinde diesen Auftrag in die Realität umgesetzt hat und andererseits ob die (Dimensionierung und) Verortung im FNP richtig gesteuert wurde.

Gemessen wird zu wie viel Prozent das im FNP vorgesehene Planungsprogramm umgesetzt wurde. Beachtet werden muss, dass dieser Wert in Beziehung gesetzt werden muss einerseits zum tatsächlich angesprochenen Planungsträger und andererseits zum Grad der Inanspruchnahme von Bauflächen.

### 3.3.2 Untersuchungsfeld „Steuernde Wirkung der Beteiligungsrunden im Planungsprozess“

Bei der Evaluierung dieses Untersuchungsfeldes geht es darum zu erheben, welche Akteure im Rahmen der Beteiligungsverfahren erreicht wurden und ob eine Bindung dieser Akteure an die Darstellungen des FNPs erzielt werden konnte. Abgesehen von unvorhersehbaren gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen globalen, nationalen oder lokalen Veränderungen sowie von bewussten kommunalpolitischen Entscheidungen, die Änderungen des FNPs bedingen können, die nicht in einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem FNP als Produkt oder dem Planverfahren zur Aufstellung in Verbindung gebracht werden können, kann aber untersucht werden, ob eine Bindung der lokalen Akteure stattgefunden hat.

In diesem Bereich soll unterschieden werden zwischen den Beteiligten „Öffentlichkeit“ (private Haushalte und Wirtschaft) sowie „TöB“ (Behörden, als öffentliche Hand). Eine Unterscheidung zwischen der frühzeitigen und der Beteiligung im Rahmen der Auslegung soll im Zuge der Darstellung der Fallstudien jeweils erfolgen, wenn die Datenlage es erlaubt.

#### EINE STEUERUNGSWIRKUNG DURCH DIE BINDUNG DER ÖFFENTLICHKEIT IM RAHMEN DER BETEILIGUNGSVERFAHREN....

##### ...KANN BEURTEILT WERDEN ANHAND DER ERFOLGSINDIKATOREN.....

##### BEDEUTUNG DES INDIKATORS...

Anzahl der Bürger, die sich beteiligt haben ggf. differenziert nach sozialer Schichtung

Je mehr Bürger sich im Rahmen der Bürgerbeteiligungsverfahren im Planungsverfahren beteiligt haben, desto mehr Bürger wurden von den planaufstellenden Stellen erreicht und konnten über die Planungs- und Entwicklungsabsichten informiert sowie bei kontroversen Diskussionen ggf. überzeugt werden.

Gemessen wird wie viele Bürger (im Verhältnis zur Einwohnerzahl) sich im Rahmen der Beteiligungsrunden im Planverfahren zur Aufstellung des FNPs beteiligt haben.

Bedeutend für die Beurteilung der erzielten „Steuerungswirkung“ der Beteiligungsrunden ist auch welche Bürger erreicht wurden, d. h. welche Bürger sich aktiv am Gestaltungsprozess des FNPs beteiligt haben (beteiligen konnten) und welche nicht erreicht wurden.

Anzahl der Änderungen (des Planentwurfs der Grundlage für die Beteiligung war), die sich daraus ergeben haben

Aus der Anzahl der Änderungen, die sich daraus ergeben haben, kann abgelesen werden, inwieweit die Beteiligungsverfahren zu einer Qualifizierung der Planung beigetragen haben oder eher zu einer Information der Bürger über die beabsichtigte Entwicklung. Zudem ist dieser Indikator auch ein Hinweis für die Erhebung der Dauer und dafür bestimmende Größen im Rahmen des Planverfahrens.

Gemessen wird die Anzahl der Änderungen des Planentwurfs, die sich aus den Bürgerbeteiligungsverfahren ergeben haben.

Anzahl der Änderungsverfahren „verursacht“ von im Verfahren Beteiligten	<p>Wenn Bürger, die sich im Rahmen der Beteiligungsrunden im Planverfahren beteiligt haben, „Verursacher“ von Änderungsverfahren im Laufe der Geltungsdauer des FNPs sind, kann entweder von einer fehlenden bindenden Wirkung der Beteiligungsverfahren (oder auch mangelnde Überzeugungskraft der Kommunalpolitik oder der planenden Verwaltung) oder von geänderten Absichten der Bodenanspruchnahme dieser Akteure ausgegangen werden.</p> <p>Gemessen wird wie viele der Bürger, die sich im Rahmen der Beteiligungsrunden beteiligt haben, im Laufe der Geltungsdauer des FNPs „Verursacher“ von Änderungsverfahren wurden.</p>
Anzahl der Änderungsverfahren „verursacht“ von im Verfahren Nicht-Beteiligten	<p>Hier wird gemessen, wie viele der Bürger, die sich im Rahmen der Beteiligungsrunden nicht beteiligt haben, im Laufe der Geltungsdauer des FNPs „Verursacher“ von Änderungen des FNPs wurden. Dies dient auch der Erhebung von Bürgern, die im Rahmen des Planverfahrens nicht erreicht wurden.</p>

Als eine besondere Gruppe unter den Bürgern im oben definierten Sinne sind sicherlich Großinvestoren ergänzend zu betrachten, da vor allem spontane Ansiedlungswünsche von großen Unternehmen als häufige Änderungsgründe für Flächennutzungspläne genannt werden. Auch hier sollte jeweils die Anzahl der Änderungsverfahren „verursacht“ von im Verfahren Beteiligten und von im Verfahren Nicht-Beteiligten erhoben werden.

Ergänzend sollte soweit möglich das Material untersucht werden, das als Grundlage für die Beteiligungsverfahren gedient hat, um abschätzen zu können mit welcher Intension und Intensität Beteiligung im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens betrieben wurde.

#### **EINE STEUERUNGSWIRKUNG DURCH DIE BINDUNG DER TÖB IM RAHMEN DER BETEILIGUNGSVERFAHREN....**

**...KANN BEURTEILT WERDEN ANHAND DER ERFOLGSINDIKATOREN.....**

**BEDEUTUNG DES INDIKATORS...**

Anzahl der TöB, die Anregungen vorgebracht haben

Die Erhebung welche TöB angeschrieben wurden, gibt den Kreis derjenigen vor, die im Rahmen des Planverfahrens eingebunden wurden. Diejenigen, die eine Anregung vorgebracht haben, sollte den Kreis umfassen, die auf der Gemarkungsfläche eigene Planungs- oder Entwicklungsabsichten haben.

Gemessen wird die Anzahl der TöB, die beteiligt wurden sowie die Anzahl derer, die dann Anregungen formuliert haben.

Beachtet werden muss dabei, dass die formulierten Anregungen dann auch in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen TöB fallen muss.

Anzahl der Änderungen, die sich daraus ergeben haben	<p>Aus der Anzahl der Änderungen, die sich daraus ergeben haben, kann abgelesen werden, inwieweit die Beteiligungsverfahren zu einer Qualifizierung der Planung beigetragen haben, sei es durch qualifizierte Hinweise bezüglich der Flächennutzungsplanung, sei es durch Bekanntgabe relevanter eigener Planungsabsichten der TöB. Zudem ist dieser Indikator auch ein Hinweis für die Erhebung der Dauer und dafür bestimmende Größen im Rahmen des Planverfahrens.</p> <p>Gemessen wird die Anzahl der Änderungen des Planentwurfs, die sich aus den Beteiligungsverfahren ergeben haben.</p>
Anzahl der Änderungsverfahren „verursacht“ von im Verfahren Beteiligten	<p>Wenn TöB, die im Rahmen der Beteiligungsrounden im Planverfahren beteiligt wurden und sich beteiligt haben, „Verursacher“ von Änderungsverfahren im Laufe der Geltungsdauer des FNPs sind, kann von einer fehlenden bindenden Wirkung der Beteiligungsverfahren (und der Darstellungen des FNPs) ausgegangen werden.</p> <p>Gemessen wird wie viele der TöB, die sich im Rahmen der Beteiligungsrounden beteiligt haben, im Laufe der Geltungsdauer des FNPs „Verursacher“ von Änderungsverfahren wurden.</p>
Anzahl der Änderungsverfahren „verursacht“ von im Verfahren Nicht-Beteiligten	<p>Hier wird gemessen, wie viele TöB, die sich im Rahmen der informellen frühzeitigen Beteiligung und der Auslegung nicht beteiligt haben, im Laufe der Geltungsdauer des FNPs „Verursacher“ von Änderungen des FNPs wurden. Dies dient auch der Erhebung von TöB, die im Rahmen des Planverfahrens eventuell nicht erreicht wurden.</p>

### 3.3.3 Untersuchungsfeld „Effizienz“

Die Erhebungen zum Untersuchungsfeld Kosten können mit denen zum Untersuchungsfeld Steuerungswirkung in Beziehung gesetzt erst eine Aussage bezüglich der Effizienz ergeben; wie viel oder was an Steuerungswirkung wird mit welchen Kosten erreicht. Ebenso verhält es sich mit dem Untersuchungsfeld Dauer des Planungsverfahrens, dass ebenfalls mit denen der Steuerungswirkung in Beziehung gebracht werden muss, um Aussagen darüber treffen zu können, ob die Dauer des Planungsverfahrens eine abhängige Variable der erzielten Steuerungswirkung ist.



## EFFIZIENZ IM HINBLICK AUF DIE KOSTEN DES PLANVERFAHRENS ZUR AUFSTELLUNG EINES FNPS...

### ...KANN BEURTEILT WERDEN ANHAND DER ERFOLGSINDIKATOREN.....

### BEDEUTUNG DES INDIKATORS...

Kosten des Planverfahrens insgesamt in Euro

Diese Gesamtkosten gilt es der erzielten Steuerungswirkung gegenüberzustellen. Ein absolutes Effizienz-Maß kann nicht definiert werden, aber von Effizienz kann gesprochen werden, wenn ein wirtschaftlich durchgeführtes Verfahren zu einem „wirksamen“ Produkt (FNP) geführt hat. An Hand der Gesamtkosten kann auch dargestellt werden wie viel Flächennutzungsplanung den Gemeindehaushalt jährlich, gerechnet auf die Geltungsdauer, kostet. Aus der Natur der Sache heraus kann leider nicht der entstandene Nutzen gegen gerechnet werden, da nicht prognostizierbar ist, wie die Entwicklung der Bodennutzung ohne den FNP verlaufen wäre.

Erhoben werden die insgesamt entstandenen Kosten zur Aufstellung eines FNPs.

Kosten für Gutachten in Euro

Dieser Indikator gibt an, wie viel an Finanzvolumen für Gutachten, die außerhalb der Behörden erstellt wurden, aufgewendet wurden, um einen fachlich qualifizierten Plan aufstellen zu können.

Erhoben wird, wie viel Euro externe Gutachten, die im Rahmen des Planverfahrens zur Aufstellung eines FNP notwendig wurden, gekostet haben.

Anzahl der Gutachten, die von den TöBs im Rahmen des Planverfahrens zur Aufstellung gefordert wurden

Gemessen wird die Anzahl an Gutachten, die von den TöB im Rahmen des Planverfahrens gefordert werden, d. h. nicht von ihnen im Zuge ihrer Stellungnahmen angefertigt werden.

Diese Größe gibt sowohl im Hinblick auf die Dauer als auch die Kosten des Planverfahrens relevante Aussagen.

Kosten für Öffentlichkeitsarbeit differenziert nach Verfahrensschritten in Euro

Ein gewisses Maß an Öffentlichkeitsarbeit ist planverfahrensbegleitend sinnvoll und im Vorfeld der Beteiligung der Bürger notwendig, um der Informationspflicht nachzukommen. Dieser Indikator in Verbindung mit der Beurteilung der steuernden Wirkung der Bürger-Beteiligungsrunden erlaubt Rückschlüsse auf die Effizienz dieser.

Erhoben werden die Kosten, die die Gemeinde für „Öffentlichkeitsarbeit“, v. a im Vorfeld der Beteiligung der Öffentlichkeit verausgabt hat, sind weitere Maßnahmen durchgeführt worden, so werden sie falls möglich den jeweiligen Verfahrensschritten zugeordnet.

<p>Anzahl und damit Kosten der notwendigen Personenmonate in Abhängigkeit vom Arbeits-/Verfahrensschritt</p>	<p>Dieser Indikator gibt an, welche Kosten für internen Sachverstand, im Zuge des Planverfahrens anfallen. Bei der Differenzierung nach den Arbeits- bzw. Verfahrensschritten können besonders kostenintensive Schritte herauskristallisiert werden, um gezielt Anhaltspunkte für effizientere Arbeitsmethoden zu bekommen.</p> <p>Aufgenommen werden die Kosten, die bei der Verwaltung als Personalkosten im Rahmen des Planverfahrens anfallen, wenn möglich differenziert nach dem jeweiligen Verfahrensschritt.</p>
<p>Arbeitszeit des Sachbearbeiters FNP im Rahmen des Planverfahrens in % der Arbeitszeit differenziert nach Arbeits- und Verfahrensschritt – im Verlauf des Planungsprozesses und für die Betreuung</p>	<p>Dieser Indikator ist einerseits von Belang, wenn der Sachbearbeiter Flächennutzungsplanung für mehrerer Sachbereiche zuständig ist, die gleichzeitig abzudecken sind und andererseits notwendig, um auftretende Kosten im Laufe der Geltungsdauer des FNPs aufnehmen zu können.</p> <p>Erhoben wird der prozentuale Anteil der Arbeitszeit des Sachbearbeiters FNP während des Planverfahrens zur Aufstellung des FNPs sowie im Laufe der Geltungsdauer.</p>
<p>Honorarkosten bei externer Vergabe - insgesamt, differenziert nach Verfahrensschritten, zusätzlich frei vereinbarte Honorare in Euro</p>	<p>Werden die fachlichen und sonstige übertragbare Arbeiten zur Aufstellung eines FNPs an Externe vergeben, fällt ein Honorar an, das zu den trotzdem anfallenden Kosten in Form von Personenmonaten des /der Sachbearbeiter/s sowie Sitzungsgeldern addiert werden muss, um die Gesamtkosten zu ermitteln.</p> <p>Erhoben werden im Planverfahren anfallende Honorarkosten.</p>
<p>Anzahl an politischen Sitzungen, in denen der FNP Thema war, differenziert nach Fraktionssitzungen (Anzahl der Mitglieder), Ausschusssitzungen (Anzahl der Mitglieder), Gemeinderatssitzungen (Anzahl, Mitglieder) sowie Sitzungsgeld pro Person pro Sitzung in Euro</p>	<p>Neben den sachlich-fachlichen Arbeitsschritten und Beteiligungsrunden der Öffentlichkeit und der TöB muss der FNP im „kommunalpolitischen Raum“ („Auftraggeber“ und „Entscheidungsgremium“) verhandelt und beschlossen werden. Dazu bedarf es der Bearbeitung in den unterschiedlichen Gremien. Diese werden erhoben, um sie zu den anfallenden sachlich-fachlichen Kosten addieren zu können und auch, um die beiden Größen gegenüberstellen zu können.</p> <p>Erhoben wird die Anzahl möglichst aller politischen Sitzungen, in denen der FNP Thema war sowie die gemeindeüblichen Sitzungsgelder in Verbindung mit der Anzahl der jeweiligen Sitzungsteilnehmer</p>
<p>Gesamtkosten des FNP im Verhältnis zum Haushalt bzw. den Ausgaben der Gemeinde in den Aufstellungsjahren</p>	<p>Dieser Indikator stellt die Kosten für die Flächennutzungsplanung also die gemeindliche Entwicklungsplanung bezogen auf die Bodennutzung für einen mittelfristigen Zeitraum in den Kontext der Gesamtausgaben der Gemeinde, um einen Anhaltspunkt für die „finanzielle Belastung Flächennutzungsplanung“ zu bekommen.</p>

### EFFIZIENZ IM HINBLICK AUF DIE DAUER DES PLANVERFAHRENS ZUR AUFSTELLUNG EINES FNPS....

#### ...KANN BEURTEILT WERDEN ANHAND DER ERFOLGSINDIKATOREN.....

#### BEDEUTUNG DES INDIKATORS...

Dauer in Jahren

Die Dauer des Planverfahrens ist ebenso, wie die Kosten in Relation zu setzen zu der erzielten Steuerungswirkung, um Aussagen über die Effizienz der Flächennutzungsplanung treffen zu können.

Erhoben wird die Dauer des Planverfahrens vom Aufstellungsbeschluss bis zur öffentlichen Bekanntgabe der Genehmigung des FNPs.

Dauer der einzelnen Arbeits- und Verfahrensschritte in Monaten

Neben der Gesamtdauer ist die Dauer der einzelnen Arbeits- und Verfahrensschritte besonders dann von Belang, wenn über Potentiale und Möglichkeiten der Beschleunigung des Planverfahrens nachgedacht werden soll.

Erhoben wird jeweils die Dauer der Arbeits- und Verfahrensschritte, die im Rahmen des Planverfahrens zur Aufstellung eines FNPs abgearbeitet werden.

Schätzung: Dauer der politischen Abstimmungsphasen in Monaten

Wenn möglich sollte ebenso wie die Kosten der politischen Abstimmungsrunden auch die Dauer dieser erhoben werden, um unterscheiden zu können, wann sachlich-fachliche Arbeiten und wann politische Abstimmungsprozesse zu Verzögerungen im Planverfahren geführt haben.

Erhoben werden, falls möglich, die jeweiligen Phasen innerhalb des Planverfahrens, die für politische Abstimmungsprozesse notwendig waren in Monaten.

Gesamtdauer und Dauer der einzelnen Verfahrensschritte im Vergleich zu den in der Steinebach/Müller-Studie erhobenen durchschnittlichen Zeiträumen

Als Anhaltspunkt in der Literatur wurde in der Steinebach/Müller Studie die durchschnittliche Dauer der Planverfahren und der einzelnen Verfahrensschritte erhoben. Eine Gegenüberstellung dieser Werte mit den in den Fallstudien erhobenen kann Aufschlüsse darüber geben, in welchen Phasen des Planverfahrens längere (oder kürzere) Zeitspannen benötigt werden.

Gesamtdauer in der Abhängigkeit zur Geltungsdauer

Die Faktoren Gesamtkosten, Gesamtdauer, Geltungsdauer und erzielte Steuerungswirkung (Nutzen) in Beziehung zueinander gesetzt ergibt letztendlich den Effizienzfaktor.

Eine Kalibrierung der Indikatoren kann im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden. Wie oben bereits dargestellt können aufgrund der fehlenden Vergleichsdatenbasis keine harten „Sollwerte“ als Ausgangs- und Eingangsmesswerte gesetzt, sondern vielmehr „Zielerreichungsgrade“ festgehalten werden. Erst wenn eine bestimmte Menge an Evaluationen der Flächennutzungsplanung durchgeführt wurde, kann ggf. eine Kalibrierung der Indikatoren entwickelt werden.

### **3.4 Fazit (Interviewleitfaden, Gliederung Evaluationsberichte)**

Aus den entwickelten Untersuchungsbausteinen, den Evaluationsfragen den Datenerhebungstechniken sowie den Datenanalyseansätzen lassen sich als Fazit dieses Kapitels zum ersten ein Interviewleitfaden ableiten und zum zweiten ein Gliederungsschema für die jeweiligen Evaluationsberichte der Fallstudien-Gemeinden aufstellen und zum dritten ein Anforderungsprofil für die Auswahl der Fallstudien-Gemeinden einschließlich der Auswahl ableiten.

Die Evaluationsfragen und die Methodik wurde so entwickelt, dass sie von interessierten Gemeinden auch für formative oder on-going Evaluationen während der Geltungsdauer des FNPs verwendet werden können, um den Stand der Umsetzung der Flächennutzungsplanung zu verfolgen und zu prüfen, Hinweise für Änderungserfordernisse zu bekommen bevor sie punktuell erforderlich werden sowie ggf. Aufschlüsse darüber zu gewinnen, wann mit den Arbeiten für eine Neuaufstellung begonnen werden sollte.

Interviewleitfaden:

Die Interviews mit den Experten der Fallstudien-Gemeinden haben informationsermittelnden Charakter. Dabei handelt es sich in einigen Fällen um eine „Datenabfrage“, in anderen Fällen um eine qualitative Beurteilung/Einschätzung bzw. Interpretation der Handhabung und des Stellenwertes der Flächennutzungsplanung in der jeweiligen Gemeinde. Einschätzungen sollen im Rahmen der Interviews abgefragt werden zum potentiellen Bedeutungsgewinn der Flächennutzungsplanung, wie durch die Baurechtsnovelle 1998 intendiert (oder eher Bedeutungsverlust durch zunehmende PPP-Aktivitäten) und zum Stand und der Qualität der Beteiligungsrunden (haben evt. die Lokalen Agenda 21 Prozesse zu einer qualitativ und quantitativ verbesserten Partizipation im Rahmen von Stadtentwicklungsplanung geführt?).

Themenbereiche der Interviews werden die Steuerungswirkung der Darstellungen sowie der Beteiligungsverfahren und die Effizienz des Planungsverfahrens sein. Insbesondere die Evaluationsfragen sowie die Benchmarks geben dabei den Rahmen für die Fragenformulierung vor.

Der ausformulierte Interviewleitfaden ist dieser Arbeit im Anhang beigelegt.

#### **Gliederungsschema für die Evaluationsberichte dieser Arbeit**

Evaluationsberichte gliedern sich in der Regel in: Titelblatt mit Angabe der Art der Evaluation, Einleitung, in der das Programm beschrieben wird und der Zweck der Evaluation dargelegt wird, die Darstellung der methodischen Vorgehensweise sowie der Darlegung der Evaluationsergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen. Diese Gliederungspunkte sind für die Evaluationsberichte der Fallstudien-Gemeinden nicht in voller Ausführlichkeit notwendig.

Eine allgemeine Beschreibung der Interventionslogik der Flächennutzungsplanung ist in Kapitel II dieser Arbeit erfolgt, so dass in Kapitel IV lediglich die gemeindespezifischen Bedarfe für und Ziele der Flächennutzungsplanung dargelegt werden müssen. Der Zweck der Evaluation ist für alle Fallstudien-Gemeinden in Kapitel I dargelegt. Auch das methodische Vorgehen ist für alle Fallstudien-Gemeinden gleich und in Kapitel III beschrieben. Die Evaluationsberichte sollten sich demnach wie folgt gliedern:

Evaluationsbericht zur Fallstudie:

1. Ausgangssituation und Zielkonzeption
2. Steuerungswirkung der Darstellungen
  - 2.1 Rahmensetzende Bindung nachfolgender Planungen
  - 2.2 Steuerung der Inanspruchnahme von Flächen (Ist-Soll-Vergleich)
  - 2.3 Zuordnung der Bauflächen und Freiflächen zueinander
  - 2.4 FNP- das Planungsprogramm für die Gemeinde und öffentliche Planungsträger
3. Steuernde Wirkung der Beteiligungsrunden im Planverfahren zur Aufstellung des FNPs  
frühzeitige Bürger- und TöB-Beteiligung  
Auslegung
4. Effizienz des Planverfahrens
  - 4.1 Kosten des Planverfahrens
  - 4.2 Dauer des Planverfahrens
5. Zusammenfassende Beurteilung
  - 5.1 Einschätzung der Steuerungswirkung
  - 5.2 Einschätzung der Effizienz des Planverfahrens

### 3.5 Anforderungsprofil an die Fallstudien-Gemeinden

Um mit Hilfe von Fallstudien zu gültigen Aussagen über der Steuerungswirkung und Effizienz der Flächennutzungsplanung in Rheinland-Pfalz zu kommen, muss die Auswahl der Fallstudien-Gemeinden in ihrer Zusammensetzung der Merkmalsausprägung der Gemeinden in Rheinland-Pfalz ähneln. Im Rahmen dieser Untersuchung kann aufgrund des Untersuchungsumfanges ein gewisses Maß an merkmalspezifischer Repräsentativität hergestellt werden, indem die Zusammensetzung der Fallstudien hinsichtlich einiger untersuchungsrelevanter Merkmale der Gesamtheit der Gemeinden entspricht. Eine globale Repräsentativität ist nicht erzielbar.

Im einzelnen wurde mit Kommunen Kontakt aufgenommen, die in Rheinland-Pfalz und dort im Zuständigkeitsbereich der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd liegen, weil diese den Stand der Flächennutzungsplanung verfolgt und dokumentiert, was die Auswahl erleichtert. Zudem sichert die räumliche Lage eine gute Erreichbarkeit der Interviewpartner für die Bearbeiterin.

Relevante Merkmale der Gesamtheit der Gemeinden in Rheinland-Pfalz und der Untersuchung:

- Raumkategorie und Zentrenstruktur

Das Landesentwicklungsprogramm (LEP III)<sup>261</sup> und die Regionalpläne enthalten Festlegungen zur Raum- und Siedlungsstruktur. Dabei geht es darum, Landesteile mit verdichteter Siedlungsstruktur und weniger verdichteter Siedlungsstruktur (ländliche Räume) zu unterscheiden sowie Stadt-Umland Situationen zu kennzeichnen und die

---

<sup>261</sup> Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (1995): Landesentwicklungsprogramm III, Mainz. Vgl. Seiten 9ff. Die Raumstrukturgliederung in RLP umfasst die Kategorien: hoch verdichtete Räume, verdichtete Räume, ländliche Räume mit Verdichtungsansätzen, dünn besiedelte ländliche Räume und dünn besiedelte ländliche Räume in ungünstiger Lage.

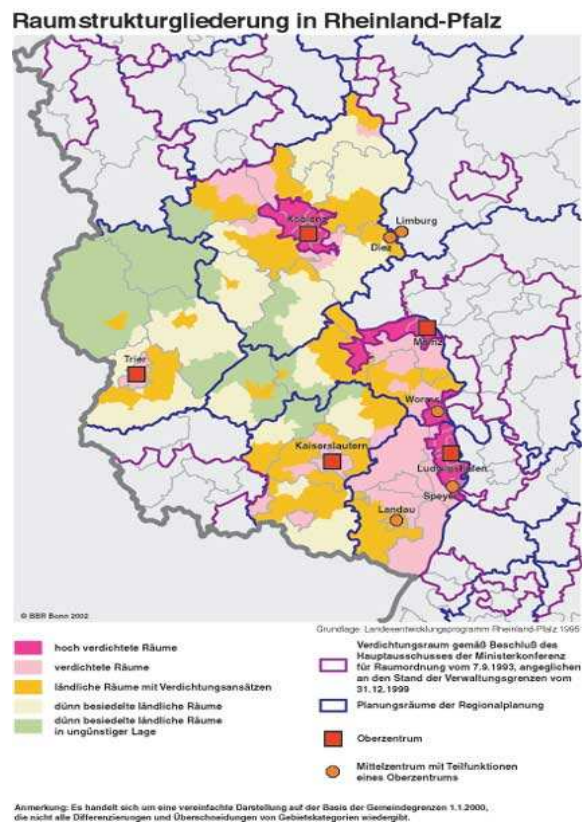
Planaussagen dementsprechend zu differenzieren. Die räumliche Struktur von Rheinland-Pfalz zeichnet sich durch eine entlang der Rheinschiene verdichtete Struktur mit einer Konzentration von Bevölkerung, Arbeitsstätten und Infrastruktur sowie großen und zusammenhängenden dünn besiedelten ländlichen Räumen aus.

Die Karte zeigt, dass rund geschätzt

- 7 % der Fläche den hoch verdichteten Räumen
- 18 % der Fläche den verdichteten Räumen
- 23 % der Fläche den ländlichen Räumen mit Verdichtungsansätzen zuzurechnen sind und
- 27 % der Fläche dünn besiedelte ländliche Räume sowie
- 25 % der Fläche dünn besiedelte ländliche Räume in ungünstiger Lage sind.

Über 50% der Landesfläche ist raumstrukturell dem ländlichen Raum zuzuordnen. Je ein Viertel ist dem (hoch) verdichteten bzw. ländlichen Raum mit Verdichtungsansätzen zuzurechnen.

Abbildung 3-2: Raumstrukturgliederung in Rheinland Pfalz<sup>262</sup>.



Die Lage einer Gemeinde in einer bestimmten Raumkategorie hat Auswirkungen auf die Planungspraxis. Eine Gemeinde in einem hoch verdichteten Raum mit einer entsprechenden Siedlungsstruktur – hohe Konzentration von Einwohnern und Beschäftigten auf geringer Fläche, günstige Erreichbarkeitsverhältnisse – zeichnen sich durch eine hohe Nachfrage auf dem Bodenmarkt und vielfältig überlagerte Nutzungskonflikte aus. Hauptaufgabe der Flächennutzungsplanung ist es hier, eine sinnvolle Nutzungskoordination und vorausschauende Flächensicherung zu betreiben, um den Suburbanisierungstendenzen entgegenzuwirken. Die Zuordnung von Siedlungs- und Freiflächen zueinander hat hier ein ganz anderes Gewicht als im ländlichen Raum. Diese Ausgangssituation prägen die Lösungsansätze und Handlungsstrategien der Stadtentwicklung.

Ländliche Räume mit Verdichtungsansätzen befinden sich v.a. im Umkreis von Verdichtungsräumen, nehmen Wohnbevölkerung aus diesen auf und erfahren zudem aus gewerblicher Sicht einen Siedlungsdruck aufgrund niedrigerer Grundstückspreise und Hebesätze für die Gewerbesteuer. Aufgabe der Flächennutzungsplanung in diesen Räumen ist es, diesen Siedlungsdruck zu kanalisieren und auf sinnvolle Flächen zu lenken.

Im Gegensatz dazu weisen Gemeinden in dünn besiedelten ländlichen Räumen in ungünstiger Lage eine ungünstige verkehrsgeographische Lage zu den hoch ver-

<sup>262</sup> Quelle: Landesregierung Rheinland-Pfalz (1995): Landesentwicklungsprogramm (LEP) III Rheinland-Pfalz, Mainz.

dichteten Räumen auf und stehen vor Aufgaben der Arbeitsmarktkonsolidierung und der Sicherung der Infrastrukturversorgung für abnehmende Bevölkerungszahlen.

Die Fallstudien-Gemeinden sollen möglichst die Raumkategorien erstens (hoch) verdichtet, zweitens dünn besiedelter ländlicher Raum (in ungünstiger Lage) sowie drittens ländliche Raum mit Verdichtungsansätzen abdecken.

Die Einordnung in das System der Zentralen Orte<sup>263</sup> ist insofern von Belang, als die Gemeinden unterschiedlicher zentralörtlicher Bedeutung verschiedene v.a. infrastrukturelle Versorgungsaufgaben, die im Rahmen der Flächennutzungsplanung zu koordinieren sind, wahrnehmen müssen. Die Fallstudien-Gemeinden sollten die in Rheinland-Pfalz vergebenen zentralörtlichen Funktionen Oberzentrum, Mittelzentrum und Grundzentrum abdecken.

▪ Größe der Gemeinde

Die Größe der Gemeinde ist ein wichtiges Kriterium, da sie einen Einfluss auf den Aufwand, der für die Flächennutzungsplanung betrieben wird bzw. werden muss hat. In Großstädten (über 100.000 Einwohner) ergeben sich andere und vielfältigere Bodennutzungsoptionen, aufgrund einer zentralörtlichen Funktion andere infrastrukturelle Erfordernisse als in

Kleinstädten.<sup>265</sup> Mehr Einwohner bedeuten auch mehr potentielle Akteure und kommunalpolitische Verflechtungen, mehr Akteure und größere Netzwerke können Auswirkungen auf die Dauer des Planungsverfahrens haben. Bei wenigen Einwohnern kann dagegen das politische Gewicht einzelner stärker zu Buche schlagen. Nicht zuletzt kann die aufgrund der Einwohneranzahl bemessene Finanz- und Personalkapazität der Gemeinden Auswirkungen auf den Einsatz von stadtplanerischen Instrumenten haben. Für die Auswahl der Fallstudien-Gemeinden bedeutet dies, dass zumindest je eine Gemeinde der Größenklasse von unter 2.000 EW (vermutlich nur möglich in der typischen Kategorie der Verbandsgemeinde mit Ortsgemeinden

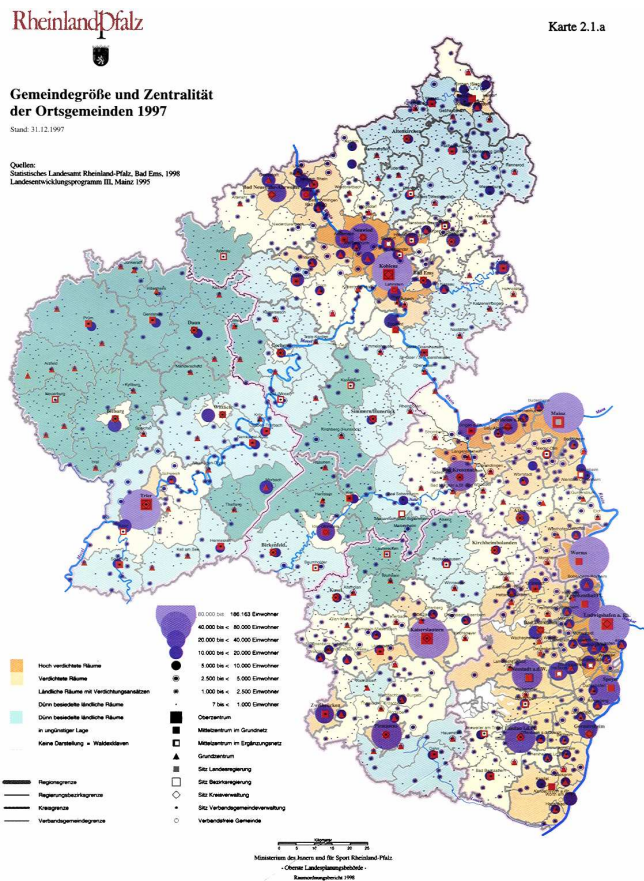


Abbildung 3-3: Gemeindegröße und Zentralität der Ortsgemeinden 1997<sup>264</sup>

<sup>263</sup> Das System der Zentralen Orte ist ein Instrument der Landesplanung zur Bündelung von Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen. Es stellt eine Konkretisierung des Leitbildes der "Dezentralen Konzentration" der Raumstruktur dar. Hierüber soll auch in dünn besiedelten ländlichen Regionen eine Mindestausstattung mit öffentlichen Einrichtungen gesichert und Abwanderungstendenzen entgegengewirkt werden. Ein Zentraler Ort ist eine Gemeinde, die über die Versorgung der eigenen Bevölkerung hinaus entsprechend seiner jeweiligen Funktion im zentralörtlichen System überörtliche Versorgungsaufgaben für die Bevölkerung seines Verflechtungsbereiches wahrnimmt.

möglich in der typischen Kategorie der Verbandsgemeinde mit Ortsgemeinden weit unter 2.000 Einwohnern), der Größenklasse von >2.000-100.000 EW sowie eine Großstadt (>100.000 EW), vertreten sein sollte.

- Verwaltungsgliederung

Eine Besonderheit der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgliederung sind die Verbandsgemeinden<sup>266</sup>. Verbandsgemeinden sind hauptamtlich verwaltete Gebietskörperschaften, die aus einer unterschiedlich großen Zahl benachbarter Ortsgemeinden gebildet sind. Anstelle der Ortsgemeinden erfüllen sie die Pflichtaufgabe Flächennutzungsplanung. In RLP gibt es 163 Verbandsgemeinden, in denen 2.366.781 EW (58,7 % der Bevölkerung von RLP) leben. Im Rahmen der Arbeit ist es von Interesse, wie diese „Gemeindeverbände“ im Vergleich zu „Einzelgemeinden“ das Instrument FNP handhaben, interpretieren und mit Inhalten füllen. Die Abstimmung der Planungswünsche der Ortsgemeinden, die Kommunikation der Ortsgemeinden und der Akteure im Planungsprozess sowie bestimmte organisatorische Parameter im Rahmen des Planungsprozesses unterscheiden sich hier ggf. wesentlich.

- Alter des FNPs, Anzahl der Änderungen

Der aktuelle FNP der Fallstudien-Gemeinden sollte spätestens 1999 genehmigt worden sein, da dann ein relativ aktueller Vergleich des alten und neuen FNPs möglich ist und für Fragen der Effizienz bzgl. Kosten und Dauer wahrscheinlicher davon ausgegangen werden kann, dass der Bearbeiter des gültigen FNPs noch mit der Aufgabe Flächennutzungsplanung betreut ist und diesbezüglich im Interview Angaben machen kann. Darüber hinaus können Vergleiche bzgl. der Änderungen durch die Baurechtsnovelle 1998 mit erfasst werden, wodurch sich Hinweise auf den angestrebten Bedeutungszuwachs der Flächennutzungsplanung ergeben können.

- Unterschiedliche Anzahl an Änderungen

Die Fallstudien-Gemeinden sollten eine Spannweite in der Anzahl der Änderungen aufweisen, um in den Interviews die jeweiligen Gründen recherchieren und mit den Experten diskutieren zu können. Daraus können sich evt. unterschiedliche Funktionen, Bedeutungen und Herangehensweisen an Flächennutzungsplanung ermitteln lassen.

- Bevölkerungsentwicklung

Zwischen 1992 und 1997 stellte sich die Bevölkerungsveränderung in Rheinland-Pfalz differenziert dar. Es gab sowohl negative Entwicklungen (bis zu -3,3 %) als auch positive (bis zu 21,4%).<sup>267</sup> Inzwischen hat das statistische Landesamt im Zuge der Diskussion um die demographische Entwicklung Modellrechnungen über die Bevölkerungsentwicklung in den Landkreisen in Rheinland-Pfalz erstellt, die durchgän-

<sup>264</sup> Quelle: Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (1998): Raumordnungsbericht 1998 der Landesregierung Rheinland-Pfalz, Mainz.

<sup>265</sup> Rheinland-Pfalz hat 4.028.230 Einwohner. Davon leben 29,3 % der Bevölkerung in 1.967 Gemeinden in der Größenklasse von 100-<2.000 Einwohner (EW) 1.180.584 EW. Gut die Hälfte der Bevölkerung (56,8 %) lebt in Gemeinden von 2.000-<100.000 EW, wobei je die Hälfte in Gemeinden mit 2.000 -<10.000 EW und Gemeinden mit 10.000-<100.000 EW lebt. In den Großstädten des Landes leben gut eine halbe Million Einwohner, also 13,9 % der Bevölkerung. Stand Juni 1999).

<sup>266</sup> §64 Abs.1 Satz1 GemO definiert die Verbandsgemeinden als aus Gründen des Gemeinwohls gebildete Gebietskörperschaften, die aus benachbarten Gemeinden des gleichen Landkreises bestehen. Vgl. auch: Kommunale Spitzenverbände Rheinland-Pfalz (Gemeinde- und Städtebund, Landkreistag, Städtetag) (Hrsg.) (2004): a. a. O.

<sup>267</sup> Vgl. Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz (1998): a. a. O., Karte 2.1.b.



gig ein negatives Wachstum prognostizieren.<sup>268</sup> Im Rahmen der Arbeit ist es für die Auswahl der Fallstudien-Gemeinden interessant solche auszuwählen, die ein negatives Wachstum hatten, um zu erkunden, wie mit diesem Wissen im Rahmen der Flächennutzungsplanung umgegangen wurde und ggf. Hinweise für die zukünftige Ausgestaltung der Flächennutzungsplanung zu bekommen.

### 3.6 Auswahl der Fallstudien-Gemeinden

Zum Stand der Flächennutzungsplanung im Zuständigkeitsbereich der Struktur- und Genehmigungsdirektion (SGD) Süd:<sup>269</sup>

Im Zuständigkeitsbereich der SGD Süd liegen 97 flächennutzungsplanpflichtige Gemeinden und Verbandsgemeinden. Das durchschnittliche Alter der Flächennutzungspläne beträgt 12 Jahre.<sup>270</sup> 44 Flächennutzungspläne sind 15 Jahre und älter, der Haßlocher FNP hat beispielsweise eine Geltungsdauer von 30 Jahren erreicht (bei nur vier registrierten Änderungen), und haben somit die „Revisionsmarke“ (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 3 BuGB) überschritten.

In 34 von den 44 Gemeinden ist eine Neuaufstellung der Flächennutzungspläne im Verfahren. Dabei lassen sich keine Rückschlüsse aus der Lage der (Verbands)Gemeinden im Raum und der durchschnittlichen Geltungsdauer der FNPs nach Raumkategorie ziehen.

Im dünn besiedelten und ländlichen Raum mit Verdichtungsansätzen beträgt das durchschnittliche Alter der FNPs 11,8 bzw. 11,7 Jahre, im (hoch) verdichteten Raum liegt es bei 12,5 Jahren.

Die Änderungshäufigkeit der Flächennutzungspläne im Zuständigkeitsbereich der SGD Süd variiert sehr stark. Von 61 registrierten Änderungen in der VG Alzey-Land (im ländlichen Raum mit Verdichtungsansätzen) bis hin zu keinerlei Änderungen geht die Streuung in den Unterlagen der SGD. Dabei lässt sich allerdings feststellen, dass Gemeinden im ländlichen Raum mit Verdichtungsansätzen die meisten Änderungen aufweisen. Die Änderungshäufigkeit der FNPs in den kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten liegt weit über der der Verbandsgemeinden.

Im Zuständigkeitsbereich der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd haben 22 Gemeinden einen FNP, der in den Jahren 1999 - 2002 genehmigt wurde. Von diesen 22 Gemeinden sind zwei Oberzentren (Mainz und Ludwigshafen), fünf Mittelzentren (Kandel, Bad Dürkheim, Kusel, Germersheim und Landau), die restlichen 14 sind Grundzentren.

---

<sup>268</sup> vgl. Maxeiner, Klaus (2002): Rheinland Pfalz 2050, Bevölkerungsentwicklung und –struktur, Einführung in das Thema anlässlich der Pressekonferenz am 12.12.2002 in Mainz, Mainz.

<sup>269</sup> Die folgenden Angaben zu dem Stand der Flächennutzungsplanung im Zuständigkeitsbereich der SGD Süd sind einer Aufstellung entnommen, die von der SGD Süd freundlich zur Verfügung gestellt wurden. Liste und Karte zum Stand der Flächennutzungsplanung werden von der SGD Süd nach den Mitteilungen der Träger der Bauleitplanung laufend aktualisiert.

<sup>270</sup> Die Kommunalbefragung in der Steinebach/Müller Studie ergab für Gesamt-Rheinland-Pfalz ein durchschnittliches Alter der Flächennutzungspläne von 11 Jahren.

Gemeinde Verbandsge- meinde (VG)	Raumkategorie Zentrenstruktur	Gemeindegröße Verwaltungsgliede- rung	FNP von... Änderungen	Bevölkerungs- entwicklung 1992-1997
Mainz	Hoch verdichtet Oberzentrum	> 100.000 EW kreisfrei	1999 153 (seit 1999 12)	0-4%
Ludwigshafen	Hoch verdichtet Oberzentrum	> 100.000 EW kreisfrei	1999 93 (seit 1999 3)	Negativ
Kandel	Verdichtet MZ	< 10.000 EW VG	2002 0	0-4%
Bad Dürkheim	Verdichtet MZ	>10.000 EW verbandsfrei	1999 2	>4%
Kusel	Dünn besiedelt ländlich MZ	<10.000 EW VG	2000 2	0-4%
Landau	Verdichtet MZ	<100.000 EW kreisfrei	1999 17	0-4%
Germersheim	Verdichtet MZ	>10.000 EW verbandsfrei	2002 18	>4%

Dieses Bild und die oben analysierten Verteilungen der Gemeinden-Größenklassen und Lage in der Raumkategorie ergibt für die Auswahl der Fallstudien-Gemeinden, dass jeweils ein Grundzentrum im ländlichen Raum mit Verdichtungsansätzen und eins im dünn besiedelten ländlichen Raum (in ungünstiger Lage) gefunden werden sollte, die jeweils zu einer Verbandsgemeinde gehören. Die Gesamtpopulation der Gemeinden in RLP und deren Ausprägungen bzgl. der Auswahlkriterien führen demnach zu der Stichprobengröße von vier Fallstudien-Gemeinden.

Wolfstein	Dünn besiedelt ländlich (in ungünstiger Lage) GZ	<10.000 EW VG	2001 2	Negativ
Altenglan	Dünn besiedelt ländlich (in ungünstiger Lage) GZ	<10.000 EW VG	2001 2	Negativ
Göllheim	Ländlich mit Verdichtungsansätzen GZ	<10.000 EW VG	2000 0	>4%
Otterberg	Ländlich mit Verdichtungsansätzen GZ	<10.000 EW VG	1999 0	>4%

Ein wesentliches Kriterium bei der Auswahl der Fallstudien-Gemeinden ist darüber hinaus das Interesse und die Bereitschaft an der Erhebung teilzunehmen sowie für ein Interview zur Verfügung zu stehen. Der Kontakt mit Kommunen, in denen Planer der Verfasserin aufgrund persönlicher Kontakte bekannt sind, sind aus diesem Grunde bei Beachtung der oben angesprochenen Kriterien bevorzugt angefragt worden.

Als Fallstudien-Gemeinden wurden demnach ausgewählt: Ludwigshafen, Germersheim, Wolfstein und Göllheim.

Eine Generalisierung der Ergebnisse durch die Auswahl der Fallstudien-Gemeinden anhand der Besonderheiten in der Differenzierung der Gemeinden in RLP, oder eine Verallgemeinerung der Ergebnisse auch auf andere, lässt sich begrenzt rechtfertigen durch die konzeptionell reflektierte Auswahl der Fallstudien-Gemeinden (vgl. oben gesagtes zu den Auswahlkriterien).

Natürlich kann eine Verallgemeinerung bzw. eine Übertragbarkeit der Ergebnisse im Sinne einer Induktion empirischer Erhebungen auf die Grundgesamtheit nicht stattfinden. Lediglich die von den Auswahlkriterien bestimmten Rahmenbedingungen der Fallstudien-Gemeinden lassen eine begrenzte Repräsentativität der Ergebnisse zu, die als Basis für die Ableitung von Verbesserungsvorschlägen aber ausreichend ist.



#### IV. Evaluationsberichte zu den Fallstudien

Nachdem in Kapitel I der Zweck der Evaluation, in Kapitel II die allgemeine Interventionslogik bzw. die Einflussnahme der Flächennutzungsplanung auf die Bodennutzung und den Bodenmarkt ausführlich dargelegt und in Kapitel III die Evaluationsmethode erarbeitet wurde, werden in diesem Kapitel die jeweiligen fallstudien-spezifischen Teile der Evaluationsberichte Inhalt sein.

Dabei werden die Fallstudien-Gemeinden kurz charakterisiert, die spezifischen Bedarfe und Ziele für die Flächennutzungspläne analysiert, die Inhalte dargelegt sowie die Untersuchungsergebnisse in den Bereichen „Steuerungswirkung der Darstellungen“<sup>271</sup>, „Steuerungswirkung der Beteiligungsrunden“ und „Effizienz des Planungsprozesses“ anhand der Auswertung der Pläne samt Erläuterungsberichten dargestellt. Diese werden durch die Erkenntnisse aus den Interviews komplettiert. Abschließend werden die zentralen Ergebnisse zusammengefasst und einer Einschätzung unterworfen.

---

<sup>271</sup> Wie in Kapitel II dargelegt, erfüllen Kennzeichnungen und nachrichtliche Übernahmen informativ-sche Funktionen und stellen keine originären planerisch-konzeptionellen Inhalte des FNPs mit entsprechenden Steuerungsfunktionen dar.

## 4.1 Fallstudie Stadt Ludwigshafen



Für die Fallstudie Ludwigshafen wurden die Flächennutzungspläne von 1977 und 1999 sowie die dazugehörigen Erläuterungsberichte zu Grunde gelegt. Das Interview zur Flächennutzungsplanung in Ludwigshafen wurde am 29.07.2003 mit Herr Breier vom Stadtplanungsamt geführt. Herr Breier ist seit 1973 für die Flächennutzungsplanung in Ludwigshafen zuständig, hat also sowohl am Planungsprozess zur Aufstellung des FNP 1977 als auch am Planungsprozess des FNP 1999 mitgewirkt.

Die Stadt Ludwigshafen repräsentiert im Rahmen der Fallstudienuntersuchung eine Großstadt, ein Oberzentrum in einem hoch verdichteten Raum gelegen (vgl. Kapitel 3.6).

### 4.1.1 Ausgangssituation und Zielkonzeption

Die Stadt Ludwigshafen hat 165.949 Einwohner (Stand 31.12.2001) und liegt im Zentrum der nördlichen oberrheinischen Tiefebene. Sie gehört zum Rhein-Neckar-Raum und damit zu einem der größten Verdichtungsräume in Deutschland.

Abbildung 4-1: Lage von Ludwigshafen



Die Stadt Ludwigshafen ist kreisfrei und liegt im Regierungsbezirk Rheinhessen-Pfalz. Aufsichts- und Genehmigungsbehörde für den FNP der Stadt Ludwigshafen ist die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd in Neustadt a. d. Weinstraße (SGD Süd). Im Landesentwicklungsprogramm (LEP) III wird Ludwigshafen als Oberzentrum ausgewiesen und ist der raumstrukturellen Einheit „hoch verdichteter Raum“ zugeordnet.

Im Zentralsystem des Rhein-Neckar-Raumes übernimmt allerdings traditionell Mannheim eine dominierende Rolle und überlagert teilweise das Einzugsgebiet von Ludwigshafen.

Das Stadtgebiet Ludwigshafens umfasst insgesamt 7.767 Hektar. Zur Zeit werden etwa 3.700 ha baulich genutzt, das entspricht circa 48 Prozent der Gesamtfläche. Hiervon entfallen etwa 1.000 ha (13 Prozent des Stadtgebietes) auf Industrie- und Gewerbeflächen. Von den weiteren 4.050 ha werden etwa 2.300 (30 Prozent des Stadtgebietes) landwirtschaftlich bewirtschaftet, 550 ha sind Wasserfläche und 1.330 ha Wald- und Grünflächen (17 Prozent). Nach der Gründung der Gemeinde im Jahr 1853 erfolgte eine sprunghafte Entwicklung. Von größter Bedeutung für die Stadt wurde die Ansiedlung der BASF.

1892 bzw. 1899 wurden im Zusammenhang mit den baulichen und wirtschaftlichen Expansionen die Gemeinden Friesenheim (1892) und Mundenheim (1899) eingemeindet. Ortsteile und Vororte wie Mundenheim, Rheingönheim, Oggersheim und Edigheim mit ursprünglich dörflichem Charakter entwickelten sich zu Wohnstandorten der Bevölkerung.

1938 wurden die heutigen Stadtteile Oggersheim, Oppau, Edigheim, Rheingönheim und Maudach eingemeindet. Bei der Anfang der 70er-Jahre in Rheinland-Pfalz landesweit durchgeführten Gebietsreform wurde schließlich noch die Gemeinde Ruchheim eingemeindet (1974).

Abbildung 4-2: Stadtgebiet der Stadt Ludwigshafen

Aus: Stadtverwaltung Ludwigshafen (Hrsg.) (2000): Erläuterungsbericht FNP 1999, Ludwigshafen, Seite 21.

### Ludwigshafen und seine Stadtteile

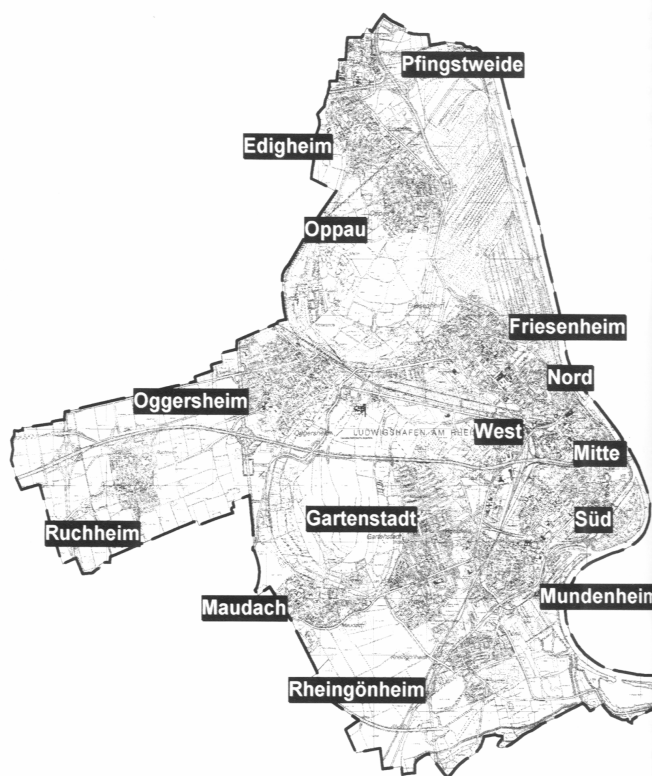


Abb. 3: Stadtgebiet der Stadt Ludwigshafen/Rhein (Quelle: Stadtverwaltung Ludwigshafen/Rhein, 1998)

Wirtschaftsstrukturell gesehen, ist Ludwigshafen ein Chemiestandort und insgesamt stark auf die chemische Industrie hin ausgerichtet. Seit Anfang der 70er Jahre vollzieht sich aber auch in Ludwigshafen ein struktureller Wandel mit sinkenden Beschäftigtenzahlen im produzierenden und steigenden Beschäftigtenzahlen im Dienstleistungsbereich. Heute sieht Ludwigshafen als Kernkompetenzen des Wirtschaftsstandortes die Bereiche: Chemie, Gesundheitswesen und Pharmazie sowie Verkehrstechnik und Logistik.<sup>272</sup>

Die erste planerische Gesamtkonzeption der Stadt Ludwigshafen nach dem zweiten Weltkrieg war ein 1959 von der Bezirksregierung anerkannter Wirtschaftsplan der Stadt, der neue Wohn- und Gewerbebauflächen mit ergänzenden Verkehrs- und Freiflächen darstellte und der direkte Vorläufer des ersten FNP war.

### ERFORDERLICHKEIT UND ZIELE DER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG IN LUDWIGSHAFEN 1977

<sup>272</sup> Adresse: <http://www.ludwigshafen.de/content/standort/wirtschaftsstandort/index.php>, Zugriff am 01.07.2003.

Als Gründe für die Aufstellung des FNP 1977 sind im Erläuterungsbericht angegeben, dass erstens eine einfache Fortschreibung des übergeleiteten Wirtschaftsplanes (der Wirtschaftsplan wurde nach §173 BBauG in einen gültigen FNP übergeleitet, d.h. gemäß der PlanZVo von 1965 neu gezeichnet unter Aufnahme aller Bebauungspläne, die der Stadtrat in der Zwischenzeit als Satzung beschlossen hatte) nicht zeitgemäß und zweckdienlich wäre. Zweitens hatte in den Jahren nach 1956 eine rasante Bautätigkeit stattgefunden, die ein grundsätzliches, langfristig angelegtes Entwicklungskonzept notwendig machen würde.

Im März 1965 beschloss deshalb der Stadtrat die Neuaufstellung des FNPs.

#### Abbildung 4-3: Wirtschaftsplan der Stadt Ludwigshafen

Stadtplanungsamt Ludwigshafen am Rhein (1977): FNP Ludwigshafen am Rhein, Ludwigshafen, Seite 1.2.



1972 wurden die Arbeiten am FNP mit der Entscheidung der Stadt einen Stadtentwicklungsplan, als konzeptionelle Grundlage für den FNP aufzustellen, zurückgestellt, um die sich aus dem Stadtentwicklungskonzept ergebenden Aussagen im weiteren Verfahren des FNP berücksichtigen zu können. Der Stadtentwicklungsplan als langfristiges Entwicklungskonzept der Stadt Ludwigshafen wurde 1975 vom Amt für Grundlagenforschung und Stadtentwicklung veröffentlicht. Der FNP wurde 1977 genehmigt.

Der FNP war für die Dauer von 15 Jahren ausgelegt. „Zeitlich bezieht sich der vorliegende FNP auf die nächsten 15 Jahre. Die Fortschreibung und damit die Anpassung des FNPs an neuere Erkenntnisse und die jeweiligen gesellschaftlichen Zielsetzungen sollten in regelmäßigen Abständen erfolgen.“<sup>273</sup>

Der FNP ist im Maßstab 1: 15.000 gezeichnet.

Langfristige Entwicklungs- und Planungsziele des FNPs 1977 sind:<sup>274</sup>

- Optimale und ausgewogene Befriedigung von Lebensbedürfnissen, soweit sie planerisch relevant sind.
- Erhaltung und Verbesserung von Arbeitsbedingungen im stark von Industrie und Gewerbe bestimmten Ballungsraum.

<sup>273</sup> Stadtplanungsamt Ludwigshafen am Rhein (1977): a. a. O., Seite 1.2.

<sup>274</sup> vgl. Stadtplanungsamt Ludwigshafen am Rhein (1977): a. a. O., Seite 6.0.



- Ausbau und Ergänzung Ludwigshafens in seiner Funktion als Oberzentrum der Vorderpfalz und im Verbund mit Mannheim und Heidelberg als eines der drei Oberzentren des Rhein-Neckar-Raumes.
- Bei sparsamer Beanspruchung des Landschaftsraums insgesamt sorgfältige und ausgewogene Verteilung der Flächennutzungen, insbesondere der Frei-, Wohn-, Industrie- und Verkehrsflächen zueinander.

Städtebauliche Entwicklungsziele des FNP 1977 sind:<sup>275</sup>

- Stärkung der Entwicklungsachsen durch Neuausweisungen nur in Verbindung mit vorhandenen Siedlungsstrukturen.
- Auslastung bestehender Infrastrukturen.
- Vermeidung von Umweltbelastungen und Berücksichtigung von klimatisch bedeutsamen Zonen.
- Sicherung des im Landschaftsplan dargestellten Frei- und Grünflächenkonzeptes.
- Berücksichtigung der rechtskräftigen und im Verfahren befindlichen Bebauungspläne.
- Sicherung der landwirtschaftlich genutzten Flächen.

Die Ziele des FNP 1977 wurden für folgende Bereiche näher beschrieben:

Wohnen: Als Ergebnis der Analyse wurde im Erläuterungsbericht des FNP 1977 festgehalten, dass die Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung nicht linear fortgeschrieben werden können. Vielmehr wurde angenommen, dass sich aufgrund des steigenden Wohnflächenanteils pro Person und nach Abschluss des Auflockerungsprozesses in der Innenstadt und den Stadtvierteln das Nahwanderungsverhalten stabilisiert. Daraus begründete sich ein erheblicher zusätzlicher Bedarf an Wohnraum, der durch den FNP 1977 kanalisiert werden sollte.

„Als übergeordnetes Ziel gilt, dass jeder Einwohner eine möglichst seinen persönlichen Erfordernissen entsprechende Wohnung zu einem vertretbaren Mietpreis in angemessener Lage finden soll.“<sup>276</sup>

Als Ziel für die Wohnflächen wurde formuliert, dass sich aus ihnen Wohngebiete entwickeln lassen, die eine hohe Wohnqualität besitzen, möglichst wenig durch Immissionen (Lärm, Abgase, etc.) belastet werden, gute ÖPNV Verbindungen aufweisen, eine gute infrastrukturelle Ausstattung besitzen, Naherholungsmöglichkeiten in fußläufiger Entfernung gewährleisten, vielfältige Wohnformen und Wohnungsgrößen aufweisen.

Wirtschaft, Arbeitsplätze: Als Ziele der Flächennutzungsplanung in diesem Bereich wurden formuliert: Sicherung von Erweiterungsflächen für ansässige Unternehmen, Darstellung von Standorten für Dienstleistungsbetriebe vor allem für Betriebe mit überregionalem und regionalem Wirkungsbereich, Darstellung von Gewerbeflächen für Handwerk und Gewerbebetriebe. Dabei sollen die gewerblichen Bauflächen an den „Stadtachsen“ liegen und eine gute ÖPNV-Anbindung besitzen.

Infrastruktur: Im Bereich Bildung und Kultur wurde im Erläuterungsbericht der Fokus darauf gerichtet, dass Ludwigshafen den Anforderungen als Oberzentrum gerecht wird.

Ziel im Bereich Freizeit/Erholung/Sport war es, die fortschreitende räumliche Trennung des Freizeitbereichs vom übrigen Aktivitätsfeld der Einwohner umzukehren.

<sup>275</sup> Vgl. Stadtplanungsamt Ludwigshafen am Rhein (1977): a. a. O., Seite 7.0.

<sup>276</sup> Stadtplanungsamt Ludwigshafen am Rhein (1977): a. a. O., Seite 6.1.

„Bei der Bereitstellung von Freizeit- Erholungs- und Sportflächen ist daher auf eine unmittelbare Verzahnung mit Siedlungsstrukturen zu achten.“<sup>277</sup> Angestrebt wird daher Freizeit- und Erholungsanlagen ohne wesentlichen Flächenbedarf in den Wohngebieten zu integrieren, flächenintensive Freizeitaktivitäten an den Siedlungsrändern, allerdings in fußläufiger Entfernung, vorzusehen.

Verkehr: Im Erläuterungsbericht ist formuliert, dass die Stadtentwicklungsplanung so betrieben werden soll, dass die „Notwendigkeit für Verkehr“ möglichst gering gehalten wird. Konkret sollen Infrastruktureinrichtungen zu den Wohngebieten in einem Umkreis von 750m zugeordnet werden. Wohngebiete sollen im Einzugsbereich von 500m Umkreis zu einer ÖPNV Haltestelle liegen. Die bauliche Dichte soll mit der Nähe zur Haltestelle steigen. Industrie- und Gewerbegebiete, Einkaufszentren, Ausbildungszentren, Naherholungsgebiete, Krankenhäuser und Behörden sollen ebenfalls im Einzugsbereich einer ÖPNV Haltestelle liegen.

Landwirtschaft: Grundlage für die Aussagen im FNP zum Themenkreis Landwirtschaft bildeten zwei Gutachten „die Landwirtschaft in Ludwigshafen“ und „Fortschreibung des Landwirtschaftsgutachtens“. Ziel der Gutachten war es, Aufschluss über die notwendigen Maßnahmen zur langfristigen Existenzsicherung der Landwirtschaft in der Gemarkung zu geben. Die Siedlungstätigkeit in Ludwigshafen geht fast ausschließlich zu Lasten landwirtschaftlich genutzter Flächen. Ziele der FNP waren daher:

- eine sparsame Beanspruchung landwirtschaftlicher Flächen für Siedlungsmaßnahmen,
- eine Inanspruchnahme von Siedlungsflächen so, dass landwirtschaftliche Betriebe existenzfähig bleiben und große zusammenhängende Bewirtschaftungsflächen erhalten bleiben.

Landespflege und Umwelt. Ziel der FNP in diesem Bereich war „die Schaffung von Umweltbedingungen, die dem ausgeprägten Wunsch der Menschen nach natürlicher und durch negative Einflüsse wie Lärm und Luftverunreinigung möglichst wenig gestörter Umgebung gerecht werden.“<sup>278</sup>

Konkret setzte der FNP die Ziele, erstens einen Freiraumverbund zu schaffen, der die Frischluftzufuhr in das Stadttinnere sichert sowie Naherholungsmöglichkeiten bietet und zweitens Wohngebiete weitgehend so zu planen, dass sie gegen Verkehrs- und Industrielärm und Luftverunreinigungen abgeschirmt sind.

Steuerungswirkung entfalten sollte der FNP 1977 in den Bereichen: Siedlungsflächenentwicklung, soziale Infrastrukturausstattung, Grün- und Freiflächen und Verkehrserschließung. Die restlichen Darstellungsmöglichkeiten aus dem in Kapitel II dargelegten Katalog der Inhalte der Flächennutzungsplanung wurden nach dem Erläuterungsbericht zu schließen vorwiegend als Bestandskennzeichnungen und nachrichtliche Übernahmen begriffen.

Anhand der oben genannten Zielkataloge wird deutlich, dass Ludwigshafen sich in den 70er Jahren vor der Aufgabe sah, die Expansion der Siedlungsfläche zu lenken. Zum ersten tritt die Herausforderung hervor, gewerbliche Bauflächen für die verschiedenen Sparten zu sichern und zu entwickeln, zum zweiten aber auch die, den Wohnwert der Stadt insgesamt zu heben. Zum dritten spielt der Ausbau der sozialen Infrastruktur, Gemeinbedarfseinrichtungen und Versorgungseinrichtungen hin zu einer stärkeren Wahrnehmung Ludwigshafens als Oberzentrum eine große Rolle.

<sup>277</sup> Stadtplanungsamt Ludwigshafen am Rhein (1977): a. a. O., Seite 6.4.

<sup>278</sup> Stadtplanungsamt Ludwigshafen am Rhein (1977): a. a. O., Seite 6.8/S.1.

Wachstum kanalisieren und qualifizieren könnte als Motto der Flächennutzungsplanung von Ludwigshafen 1977 formuliert werden.

## 4.1.2 Steuerungswirkung der Darstellungen

### 4.1.2.1 Rahmensetzende Bindung nachfolgender Planungen

#### DARSTELLUNGSARTEN UND DARSTELLUNGS“TIEFE“ IN DER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG IN LUDWIGSHAFEN

Im FNP 1977 wurden folgende Darstellungen getroffen: Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, gewerbliche Bauflächen, Sonderbauflächen, Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs, Flächen für den überörtlichen u. örtlichen Verkehr, Flächen für Ver- und Entsorgungsanlagen, Grünflächen, Wasserflächen, Flächen für die Landwirtschaft, Flächen für Aufschüttungen und Abgrabungen.

Der FNP 1977 hat den Katalog der möglichen Darstellungen aus dem damals gültigen §5 BBauG ausgeschöpft ohne ihn zu ergänzen. Der FNP 1999 stellt auch alle in §5 (2) BauGB genannten Darstellungsarten ergänzt um die Kategorie „Untersuchungsflächen“ dar.

Die Einschätzung der jeweiligen Steuerungswirkung durch Herrn Breier variiert erheblich. Während den Bauflächen bis auf den gemischten Bauflächen eine **sehr hohe** Steuerungswirkung beigemessen wird („da dies Kerninhalte der Flächennutzungsplanung sind und ein hohes Steuerungsanfordernis besteht“), wird den Darstellungen der Grünflächen, Flächen für Nutzungsbeschränkungen und Flächen für Maßnahmen zur Schutz, zur Pflege etc. eine **hohe** Steuerungswirkung („da im verdichteten Raum ein Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und Schutz der Bürger vor schädlichen Einwirkungen notwendig war und ist“) und den Darstellungen der Einrichtungen und Anlagen des Gemeinbedarfs, der Flächen für den Verkehr und Waldflächen eine **mittlere** Steuerungswirkung beigemessen („da nur begrenzte Einflussnahme durch die Gemeinde gegeben“). Die Darstellung von Wasserflächen, Flächen für Versorgungsanlagen Flächen für Aufschüttungen und Abgrabungen sowie Flächen für die Landwirtschaft erfüllt rein informatorische, Bestands kennzeichnende Zwecke **ohne** Flächennutzungsplanerische Steuerungswirkung (sehr niedrig). In der Stadt Ludwigshafen wird demnach ein Steuerungsbedarf durch die Flächennutzungsplanung v. a. hinsichtlich der Verortung und der Art der Bauflächen gesehen. Daneben soll durch den FNP die Entwicklung im Bereich der Grünflächen und in der Flächennutzungsplanung 1999 neu hinzugekommen im Landschaftsschutz gesteuert werden. Kerninhalte der Flächennutzungsplanung sind demnach Bauflächen, Grünflächen und Flächen für Maßnahmen zum Schutz zur Pflege und zur Entwicklung. Nachrangig ist das Steuerungsanfordernis bzgl. der Darstellungen für Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs und bzgl. der Verkehrsflächen.

Weder der FNP 1977 noch der FNP 1999 unterscheiden in den Darstellungen im FNP in Bestand und Planung. Aufgrund der recht guten Kartengrundlagen<sup>279</sup> ist dem Betrachter ersichtlich, welche Flächen –zumindest bei Flächen-inanspruchnahmen im Außenbereich – mit einer geplanten Bodennutzung belegt sind, da keine Bebauung „durchscheint“. Bei einer zunehmenden Orientierung auf den Innenbereich und entsprechender Umnutzung von Flächen wird dies schwieriger und die Lesbarkeit

<sup>279</sup> Der FNP ist im Maßstab 1:15.000 gezeichnet, der FNP 1999 im gleichen Maßstab auf der Grundlage der digitalisierten Stadtkarte von 1998.

der Pläne für die Adressaten eingeschränkt bzw. zu unkomfortabel, um den FNP als Informationsgrundlage zu nutzen.

Der FNP von 1977 stellt Flächen ohne Größenschwelle flächig dar, der FNP 1999 stellt lediglich Flächen größer als 3 ha flächig dar (mit Ausnahme der Grünflächen). Bei einem Maßstab von 1:15.000 dient es der Lesbarkeit, wenn eine gewisse Flächengröße als unterste Schwelle angesetzt wird.

Der FNP 1977 und auch der FNP von 1999 stellen Bauflächen nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung, keine Baugebiete dar. Damit ist eine größere Flexibilität gesichert und die Konkretisierung auf die Ebene der verbindlichen Bauleitplanung verlagert.

#### **ÄNDERUNGSVERFAHREN DES FNP 1977 VON LUDWIGSHAFEN**

Der FNP wurde im Rahmen von 19 Änderungsverfahren, die bis zur Genehmigung betrieben wurden geändert<sup>280</sup>. Im Laufe der Geltungsdauer angestrebt wurden ca. 29 Änderungsverfahren, von denen elf aber eingestellt wurden. Die Änderungsverfahren wurden alle im Parallelverfahren durchgeführt.

Darstellungsarten, die von diesen Änderungen betroffen waren sind: Sonderbauflächen, Wohnbauflächen, Verkehrsflächen, gemischte Bauflächen, Gemeinbedarfsflächen sowie gewerbliche Bauflächen.

---

<sup>280</sup> Die Daten und Angaben bezüglich der Änderungsverfahren des FNP 1977 wurden für diese Arbeit - soweit bekannt und aktenkundig - freundlicherweise von der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd, namentlich von Frau Gouverneur, zur Verfügung gestellt.

Darstellungsart	Anzahl der Änderungsverfahren absolut	Zeitpunkte der Genehmigung der Änderung (Jahr + Jahre nach der Genehmigung des FNPs)	Änderung Einschätzung <sup>281</sup>
Wohnbauflächen	6	1983 - +6 Jahre 1984 - +7 Jahre 1987 - +10 Jahre (3x) 1995 - +18 Jahre	Bei den Änderungsverfahren handelt es sich um kleinräumige Ergänzungen des bestehenden Siedlungskörpers. In einem Fall wurde ein Teil einer Gemeinbedarfsfläche (Schule) in eine kleine Wohnbaufläche geändert.  Die planerische Konzeption der Verortung und Ausdehnung von Wohnbauflächen wurde durch die kleinräumigen Ergänzungen nicht konterkariert, da das Nutzungsmuster insgesamt erhalten blieb.
Sonderbauflächen <sup>282</sup>	6	1983 - +6 Jahre 1988 - +11 Jahre (2x) 1991 - + 14 Jahre 1998 - +21 Jahre (2x)	Sonderbaufläche Hafen BASF Forschungszentrum Klinikerweiterung Oggersheim Sonderbaufläche Behindertenzentrum Sonderbaufläche Behindertenförderstätte + 2x großflächiger Einzelhandel
Gemischte Bauflächen	2	1984 - + 7 Jahre 1988 - +11 Jahre	Aus bestehender gewerbl. Baufläche entwickelt Innenstadt – Anpassung an Bestand
Gemeinbedarfsflächen	1	1985 - +8 Jahre	Kreisverwaltung LU
Verkehrsfläche	1	1982 - +5 Jahre	Ortsumgehung südlich von Maudach durch landwirtschaftliche Nutzfläche

Änderungen des FNPs können gerechtfertigt sein, wenn das im FNP für das gesamte Gemeindegebiet festgelegte Nutzungsgefüge dadurch nicht beeinträchtigt wird, d.h. die gesamtkoordinierende Wirkung des FNPs gewährleistet bleibt und er nicht zu einem gesamtäumlich unabgestimmten Flickenteppich herabgestuft wird<sup>283</sup>. Dabei ist kritisch zu hinterfragen, inwieweit punktuelle räumliche oder fachliche Aspekte zu Änderungen führen und inwieweit gesamtstädtische Entwicklungen Anlass für Ände-

<sup>281</sup> Eine detaillierte Beurteilung der Änderungsverfahren hinsichtlich ihrer Wirkungen im gesamtstädtischen Gefüge und damit auf die Steuerungswirkung des FNPs kann mit den zur Verfügung stehenden Daten nicht abschließend getroffen werden, da weder eine Größenordnung in Hektar der Änderungen ermittelt werden konnte noch die Akteneinsicht zu den jeweiligen Erläuterungen der Änderungsverfahren, in denen eine Wirkung auf das gesamtstädtische Nutzungsmuster behandelt ist, möglich war.

<sup>282</sup> Im FNP 1977 waren kaum Sonderbauflächen ausgewiesen. Die o. g. Sonderbauflächen sind im wesentlichen aus Umwidmungen bestehender gemischter und gewerblicher Bauflächen hervorgegangen.

<sup>283</sup> Vgl. auch Bunzel Arno; Meyer, Ulrike (1996):a. a. O.

rungen sind. Ein Großteil der Änderungen des FNP 1977 sind aufgrund von Umwidmungen bestehender Bauflächen oder genauerer Spezifizierung durchgeführt worden; dies bedingt durch den Strukturwandel im gewerblichen Bereich und im Einzelhandel.

Vor diesem Hintergrund kann die Einschätzung getroffen werden, dass sowohl die Änderungen einzeln betrachtet als auch in der Summe auf den ersten Blick keine wesentliche Verschiebung im geplanten Nutzungsgefüge des FNP 1977 darstellen.<sup>284</sup>

Eine signifikante Häufung der Änderungsverfahren auf der Zeitachse in Abhängigkeit der Geltungsdauer des FNP 1977 ist nicht ablesbar, eine geringe Häufung an Änderungsverfahren ergab sich in den Jahren zehn und elf nach der Genehmigung. Bis zum Jahr 10 (Geltungsdauer kleiner 10 Jahre) der Geltungsdauer wurden 7 Änderungsverfahren, danach noch mal 12 durchgeführt, im Jahr 16 der Geltungsdauer wurde die Gesamtfortschreibung des FNP beschlossen, danach wurden lediglich noch vier Änderungsverfahren durchgezogen.

**Abbildung 4-4: Anzahl der Änderungen des FNP Ludwigshafen nach Jahren**

3																		
2																		
1																		
Nach Jahren	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	

#### 4.1.2.2 Steuerung der Inanspruchnahme von Flächen anhand der Veränderungen im Gemeindegebiet von 1977 bis 1999 (Ist-Soll-Vergleich)

##### IN ANSPRUCH GENOMMENE FLÄCHEN DIFFERENZIERT NACH DARSTELLUNGSART

Wohnbauflächen	dargestellt 1977	auf den dargestellten Flächen in Anspruch genommen laut FNP 1999 in ha und %	noch vom FNP 1977 zur Verfügung stehende Flächen in ha („Reserve“)	alternativ dargestellte Wohnbaufläche (nicht Planung 1999)	Umwidmung 1977 zu 1999
Gesamt	ca.207 ha 100 %	132,8 ha ( ca. 64 %)	63,6 ha (ca. 31 %)	7,1 ha (ca. 3,4 %)	14,6 ha (ca. 7 %)
1. Einschätzung	„Soll“	Steuerungswirkung erfolgt	Steuerungswirkung noch offen	Steuerung nicht erfolgt	Steuerung nicht erfolgt

<sup>284</sup> Die Anzahl der Änderungsverfahren über die Geltungsdauer betrachtet, ist im Vergleich zu den Erhebungen von Bunzel/Meyer für diese Gemeindegrößenklasse auch als gering einzustufen. Bunzel/Meyer haben in ihrer Studie erhoben, dass in der Gemeindegrößenklasse über 100.000 Einwohner im Durchschnitt 78 Änderungsverfahren eingeleitet werden, im jährlichen Durchschnitt 5,6 und davon 47 (60,3 %) abgeschlossen werden. Für Ludwigshafen ergibt sich folgendes Bild: 29 angestrebte Änderungsverfahren, d.h. 1,45 im jährlichen Durchschnitt und davon 19 abgeschlossene.

Für die 64% bereits in Anspruch genommenen Flächen existieren auch Bebauungspläne, die im Großen und Ganzen den Zielvorstellungen des FNP 1977 entsprechen.<sup>285</sup>

In den Stadtteilen Oppau, Edigheim, Oggersheim, Mundenheim, Rheingönheim, Ruchheim, Maudach, Süd, West, Mitte, Nord/Hemshof und Friesenheim sind in den zentralen Bereichen im FNP 1977 Wohnbauflächen, im FNP 1999 gemischte Bauflächen dargestellt. Dies stellt keine Umwidmung der Flächen dar, sondern vielmehr eine Anpassung an den Bestand.

Im Vergleich der dargestellten Wohnbauflächen 1977 mit Wohngebieten laut FNP 1999 und zusätzlich vermutlich aufgrund von Änderungsverfahren ausgewiesenen Wohngebieten (207 ha: 132 ha : 7 ha), kann festgestellt werden, dass die Steuerungswirkung dieser Darstellung rein quantitativ gesehen hoch war. Im Verlauf des Interviews kristallisierten sich folgende Gründe für die noch zur Verfügung stehenden Wohnbauflächen aus dem FNP 1977 heraus: die Bevölkerungsprognose für den FNP 1977 war recht hoch gegriffen, ein gewisser Prozentsatz an Wohnbauflächen wurde im Sinne einer Angebotsplanung zur Verfügung gestellt, falls aus irgendwelchen Gründen andere Flächen im Laufe der Geltungsdauer nicht realisiert werden können.

Die Flächennutzungsplanung erfüllt allerdings wie in Kapitel II beschrieben nicht nur eine rein quantitative Steuerungswirkung, sondern auch eine qualitative in der Zuordnung der Flächenkategorien zueinander. Die rund 7 ha alternativ zum Programm des FNPs 1977 registrierten realisierten Wohnbaugebiete stellen diesbezüglich nach Einschätzung von Herrn Breier keine Störfaktoren im Nutzungsgefüge, sondern allesamt Ortserweiterungen /-abrundungen kleineren Umfangs zu Lasten landwirtschaftlich genutzter Flächen dar.

Warum die relativ große Wohnbaufläche in Melm/Notwende von 57 ha, die im Stadtgebiet durchaus attraktiv gelegen ist, laut Plangrundlage des FNP 1999 zwar komplett erschlossen, aber kaum bebaut ist (zu ca. 20%), wird von Herr Breier damit erklärt, dass die dargestellte Wohnbaufläche zu großflächig angelegt ist. Bauherren möchten seiner Aussage nach „nicht jahrzehntelang auf einer Baustelle wohnen“, heute würde die Fläche in mehrere deutlicher voneinander getrennte Bauabschnitte aufgeteilt werden.

<b>Gemischte Bauflächen</b>	dargestellt 1977	auf den dargestellten Flächen in Anspruch genommen laut FNP 1999 in ha und %	Noch vom FNP 1977 zur Verfügung stehende Flächen in ha („Reserve“)	Umwidmung 1977 zu 1999
Gesamt	ca. 118 ha 100 %	ca. 2 ha (1,7 %)	0 ha	Ca. 116 ha
1. Einschätzung	„Soll“	Steuerung erfolgt	Steuerungswirkung noch offen	Steuerung nicht erfolgt

Bei der Evaluation der Steuerungswirkung der Darstellung gemischter Bauflächen fällt auf, dass aus der Darstellung in FNP kaum Mischgebiete entwickelt und festgesetzt wurden. Lediglich 1,7% der dargestellten gemischten Bauflächen wurden laut FNP 1999 auch in Anspruch genommen. Gut 98% wurden im FNP 1999 umgewid-

<sup>285</sup> Herr Breier räumte hier ein, dass der planerische Ansatz des verdichteten Einfamilienhausbaus, der auf der Fläche Melm/Notwende vorgesehen war, so von den Bauherren und Investoren nicht gewünscht und deshalb in der Bebauungsplanung sukzessive zurückgenommen wurde.

met. Dementsprechend entsprechen auch die Bebauungspläne „selten“ den spezifischen Zielen des FNPs. Im FNP 1999 neu dargestellte gemischte Bauflächen haben insgesamt nur eine Fläche von 8,5 ha. Offensichtlich bestehen erhebliche Schwierigkeiten in der Steuerungswirkung dieser Flächenkategorie in Ludwigshafen. Die für die gemischten Bauflächen schon 1977 relativ präzise formulierten allgemeinen, d.h. für alle dargestellten Flächen gültigen inhaltlichen Ziele sind nicht realisiert worden.

Dies spiegelt sich in der Einschätzung der nur mittelmäßigen Steuerungswirkung dieser Bauflächenart von Herrn Breier wieder. Im Interview wurde deutlich, dass die überaus geringe Quote von tatsächlich nur 1,7 % in Anspruch genommener Fläche mit der mangelnden Akzeptanz der Ortsbeiräte und privaten Bauherren gegenüber dieser Bauflächenart zu erklären ist.

<b>Gewerbliche Bauflächen</b>	dargestellt 1977	auf den dargestellten Flächen in Anspruch genommen laut FNP 1999 in ha und %	Noch vom FNP 1977 zur Verfügung stehende Flächen in ha und %	alternativ dargestellte gewerbliche Baufläche (nicht Planung 1999)	Umwidmung 1977 zu 1999 In ha und %
Gesamt	ca. 94 ha 100 %	ca. 63,9 ha ca. 68 %	11,5 ha ca. 12 %	6,7 ha ca. 7 %	ca. 18,6 ha ca. 20 %
1. Einschätzung	„Soll“	Steuerung erfolgt	Steuerungswirkung noch offen	Steuerung nicht erfolgt	Steuerung nicht erfolgt

Für die Flächen, die inzwischen in Anspruch genommen wurden bestehen auch Bebauungspläne, die allerdings nur teilweise den spezifischen Zielen des FNPs entsprechen. Hier konstatiert Herr Breier trotz der Einschätzung einer sehr hohen Steuerungswirkung eine gewisse Ohnmacht der planenden Verwaltung, da seitens der Planung bezüglich dieser Nutzungsart keine seriös anwendbaren methodischen Grundlagen zur Prognose des künftigen Bedarfs zur Verfügung stehen, die zum Abgleich mit den von Unternehmen angemeldeten Erweiterungsbedarfen herangezogen werden können.

Ca.  $\frac{2}{3}$  der dargestellten gewerblichen Bauflächen sind laut FNP 1999 demgemäß genutzt worden. Die restlichen 32% sind teilweise dadurch zu begründen, dass Firmen, die im Planungsprozess 1977 Erweiterungsbedarf angemeldet hatten inzwischen nicht mehr am Markt sind und zum Teil dadurch, dass Firmen sehr großzügig bemessene Reserveflächen vorhalten. Da in Ludwigshafen für den FNP 1977 keine echte Bedarfsprognose stattgefunden hat, sondern die Flächenausweisungen auf der Basis von „Wunschennungen“ der Unternehmen stattgefunden, ist dieses Ergebnis nicht verwunderlich. Rund 20% der Flächen wurde umgewidmet, davon aber wiederum 70% in Sonderbauflächen, die ihrer Zweckbestimmung nach gewerblichen Charakter haben. Die Steuerungswirkung dieser Flächendarstellung kann ebenso wie im Fall der Wohnbauflächen als hoch bezeichnet werden, da die Steuerung der gewerblichen Nutzung auf die für gewerbliche Zwecke „dargestellten Flächen“ zum Großteil gelungen ist. Allerdings ist auch hier ein relativ großes „Überangebot“ zu verzeichnen.

Über die 94 ha dargestellten gewerblichen Bauflächen hinaus wurden ca. 6,7 ha in Anspruch genommen. Diese Ausweisung ging zu Lasten landwirtschaftlich genutzter Flächen.

Im FNP 1977 sind außer dem Bahnhofsvorplatz keine neuen **Sonderbauflächen** dargestellt. Der Vergleich mit dem FNP 1999 zeigt, dass ca. 8,5 ha Sonderbaufläche



am Luitpoldhafen in Wohnbaufläche und der Bahnhofsvorplatz (ca. 3,5 ha) in eine gemischte Baufläche umgewidmet wurden. In beiden Flächennutzungsplänen ist mit der Flächendarstellung „Sonderbaufläche“ sparsam umgegangen worden. Die Darstellung hatte im FNP 1977 bestandskennzeichnenden Charakter. Bei der zusätzlich geringen Flächenausdehnung ist eine Einschätzung der Steuerungswirkung nicht seriös zu treffen.

Dieser Flächendarstellung im FNP misst Herr Breier trotzdem eine sehr hohe Steuerungswirkung zu. Die Bedeutung hat seiner Einschätzung nach aber erst im Laufe der Geltungsdauer des FNP 1977 zugenommen, was erklärt, dass im FNP 1977 kaum Sonderbauflächen dargestellt wurden. Die Ansiedlung von großflächigem Einzelhandel oder Verbrauchermärkten war zur Zeit der Aufstellung des FNP 1977 politisch nicht gewollt. Die Diskussion um die Ansiedlung solcher Betriebe kam im Laufe der Geltungsdauer in Ludwigshafen erst auf, als die Märkte sich um die Stadt Ludwigshafen auf den Gemarkungen Mutterstadt, Frankenthal und auch Mannheim angesiedelt hatten.

<b>Flächen für den Gemeinbedarf<sup>286</sup></b>	dargestellt 1977	auf den dargestellten Flächen in Anspruch genommen laut FNP 1999 in ha und %	Umwidmung 1977 zu 1999
Gesamt	39,5 ha 100%	ca. 30,5 ha 77%	9 ha 23%
1. Einschätzung	„Soll“	Steuerung erfolgt	Steuerung nicht erfolgt

Die 1977 dargestellten Flächen für den Gemeinbedarf sind außer der Krankenhaus-erweiterung in Oggersheim alle komplett gemäß ihrer Zweckbestimmung in Anspruch genommen worden. In diesem Bereich kann die Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung als sehr hoch bezeichnet werden.

Hier wurde der Stellenwert der FNP im Interview, vor dem Hintergrund der Frage ob diese Darstellungen im FNP eine Art „Pflichtenheft“ für die Stadt darstellen, diskutiert. Die Darstellung von Flächen für den Gemeinbedarf erfüllt nach der Einschätzung von Herr Breier eine mittlere Steuerungswirkung. Dies begründet sich daraus, dass es sich überwiegend um eine Bestandsdarstellung handelt, die ergänzt wird um ein Planungsprogramm für die Gemeinde auf der Grundlage eines verwaltungs-internen Bedarfsplans.

<b>Sportanlagen / Grün- und Freiflächen</b>	dargestellt 1977	auf den dargestellten Flächen in Anspruch genommen laut FNP 1999 in ha und %	Umwidmung 1977 zu 1999
<b>Gesamt</b>	ca. 242,3 ha 100 %	ca. 215,1 ha 89 %	ca. 14,5 ha 6 %
<b>1. Einschätzung</b>	„Soll“	Steuerung erfolgt	Steuerung nicht erfolgt

Ergänzend wurden im FNP 1977 Kleingartenanlagen in einem Volumen von insgesamt ca. 205 ha dargestellt. Im FNP von 1999 wurde die Darstellung etwas zurückgenommen v. a. in den Stadtteilen Ruchheim und Friesenheim.

Insgesamt gesehen war der Bedarf an Grünflächen zur Zeit der Aufstellung des FNP 1977 sehr hoch. Im Vergleich der FNPs 1977 und 1999 kann festgestellt werden, dass die geplanten und vorgesehenen gesamtstädtischen Grünverbindungen und die

<sup>286</sup> Insgesamt kann dem Erläuterungsbericht keine detaillierte Größenangabe in Hektar der dargestellten und geplanten Gemeinbedarfsflächen entnommen werden. Die Angaben sind anhand der Plandarstellung überschlägig ermittelte Größen.

„Achsenzwischenräume“ erhalten blieben und neu dargestellte Bauflächen kaum zu Lasten der Grünflächen des FNP 1977 gehen.

Die Darstellung von Grünflächen im FNP erfüllt nach Einschätzung von Herr Breier eine hohe Steuerungswirkung. Diese Darstellungsart ermöglicht teilweise die Umsetzung von Entwicklungsvorstellungen des Landschaftsplans. Die im FNP 1977 dargestellten Grünflächen wurden teilweise in Anspruch genommen. Gründe für die Nichtinanspruchnahme der restlichen Flächen sind darin zu sehen, dass die Stadt nicht Eigentümer über alle Flächen werden konnte. Die dargestellten Grünflächen im FNP 1977 wurden nicht umgewidmet.

Dem FNP 1977 lagen eine Vielzahl an verkehrlichen Gutachten zu Grunde (vgl. auch Kapitel 4.1.3.1 weiter unten), die konzeptionell Eingang fanden in den, dem FNP vorgelagerten Stadtentwicklungsplan Ludwigshafen, der das konzeptionelle Entwicklungsschema darstellte.

Folgende neue überörtliche und örtliche **Verkehrsanlagen** wurden im FNP 1977 dargestellt:

- Autobahnzubringer östlich Oppau, Edigheim,
- durch Erweiterung Edigheims und Oppaus wird im Westen des Gebietes eine Hauptsammelstraße erforderlich, die den Verkehr beider Ortsteile übernehmen soll.
- Südlich Oppau ist eine Querspange zwischen dem Autobahnzubringer und der B9 vorgesehen.
- Zur Entlastung Oggersheim sind Ortsrandstraßen vorgesehen.

<b>Verkehrsflächen Straßen</b>	dargestellt 1977	auf den dargestellten Flächen realisiert laut FNP 1999 in ha und %	Umwidmung 1977 zu 1999
<b>Gesamt</b>	ca. 82,9 ha 100 %	ca. 24,5 ha (29,5 %)	teilweise in Grünfläche; Wohnbaufläche; land- wirtschaftliche Fläche
<b>1. Einschätzung</b>	„Soll“	Steuerung erfolgt	Steuerung nicht erfolgt

Die im FNP 1977 relativ großzügigen Darstellungen im Straßenverkehrsbereich, die sicher auch noch beeinflusst sind von dem Leitbild der autogerechten/-mobilen Stadt, sind nur teilweise realisiert worden. Die das Siedlungsgefüge in Nord-Süd-Richtung zerschneidende Randstraße Friesenheim bis Rheingönheim wurde nicht realisiert. Die Steuerungswirkung der Darstellungen des FNP 1977 im Bereich Verkehr, gesehen als „Verkehrsplanungsprogramm“, ist mit nur rund 30% „Erfolgsquote“ relativ gering.

Obwohl Herr Breier die Auffassung vertritt, dass zwischen Verkehr, Stadtbild und Kleinklima eine symbiotische Beziehung besteht und eine integrierte Verkehrs- und Stadtentwicklung betrieben werden soll, misst er der Darstellungsart Verkehrsflächen im FNP lediglich eine mittlere Steuerungswirkung bei. In Ludwigshafen gilt die Verfahrensschiene: dargestellte Siedlungsfläche im FNP, dann städtebauliche Konzepte, dann Klärung der verkehrlichen Anschlüsse, dann Bebauungsplan. Dieses Vorgehen hält Herr Breier für sinnvoll und einzig praktikierbar.

Die im FNP 1977 aufgestellten verkehrsplanerischen Ziele wurden nur teilweise erreicht. Die in die damalige Planung übermäßig eingegangenen Straßenbauvorhaben wurden zum Teil nicht verwirklicht. Dies liegt in einem zwischenzeitlich eingetretenen Wertewandel und Leitbild für die Verkehrsplanung begründet. Allein die BASF hat in diesem Zeitraum vier Bahn-Haltestellen auf ihrem Gelände geschaffen. Dies symbo-

lisiert beispielhaft die teilweise Umsetzung der Zielsetzung der Stärkung des ÖPNV mit einem veränderten Verkehrsmittelwahlverhalten.

Anlagen der **Ver- und Entsorgung** (Wasser-, Gas-, Strom-, Fernwärmeversorgung, Abwasserbeseitigung, und Abfallbeseitigung) wurden als nachrichtliche Übernahmen in den FNP übernommen, wenn sie entweder planfestgestellt oder planerisch und standortmäßig abgesichert waren. Diese Darstellungsart im FNP entfaltet nach Absicht von Herr Breier keine Steuerungswirkung. Hierbei handelt es sich um nachrichtliche Übernahmen, keine originären Darstellungen des FNP. Trotzdem sollten sie aus informatorischen Gründen seiner Meinung nach im FNP dargestellt werden.

**Wasserflächen** stellt der FNP 1977 von Ludwigshafen folgende dar: den Rhein und mehrere Baggerbadeseen. Diese sind in etwas veränderter Ufergestaltung alle auch im FNP 1999 enthalten. Diese Darstellungsart entfaltet nach Herr Breiers Ansicht keinerlei steuernde Wirkung sondern stellt lediglich eine Bestandskennzeichnung dar, die die Art der Bodennutzung dokumentiert.

**Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen und die Gewinnung von Bodenschätzen** stellt der FNP 1977 nicht dar. Auch der Darstellung dieser Flächen im FNP misst Herr Breier keine steuernde Wirkung zu. Seiner Meinung nach handelt es sich hierbei um eine Flächenkategorie, die durch die Regionalplanung bereits hinreichend gesichert ist. Änderungsverfahren in Bezug zu dieser Flächenkategorie sind keine erfolgt. Im FNP 1999 sind Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen und die Gewinnung von Bodenschätzen in geringfügigem Umfang aufgenommen worden.

Der FNP 1977 stellt große **landwirtschaftlich genutzte Flächen** dar. Der Darstellung landwirtschaftlicher Flächen misst Herr Breier keinerlei Steuerungswirkung zu, weder im Hinblick auf eine Flächensicherung als Erwerbsgrundlage, noch als Beitrag zur Bewahrung traditioneller Kulturlandschaften. Die alternativ zum FNP 1977 dargestellten Wohnbau-, Gewerbe- und Grünflächen etc. gingen zum Großteil zu Lasten landwirtschaftlich genutzter Flächen. Dies erfolgte nach Herr Breier jeweils in einem zähen Aushandlungsprozess mit der Landwirtschaftskammer.

Der Darstellung von **Waldflächen**, die im FNP 1977 als Bestand und Planung im Umfang von ca. 181 ha „Aufforstungsflächen“ erfolgte, kommt nach Herr Breiers Ansicht eine mittlere Steuerungswirkung zu. Nach Aussage von Herr Breier sind von diesen Aufforstungsflächen aber nur „Bruchteile“ umgesetzt worden.

Die folgende Tabelle listet zusammenfassend die im FNP 1977 verwendeten Darstellungsarten auf, enthält die Einschätzung des Interviewpartners bezüglich der Steuerungswirkung der einzelnen Darstellungen und gibt die ermittelte Steuerungswirkung wider:

Darstellungen im FNP 1977	Einschätzung der Steuerungswirkung <sup>287</sup> des FNP durch H. Breier	Ermittelte Steuerung....
Bauflächen		
Wohnbauflächen	1	auf ca. 64% der dargestellten Fläche erfolgt
Gemischte Bauflächen	3	auf ca. 1,7% der dargestellten Fläche erfolgt
Gewerbliche Bauflächen	1	auf ca. 68% der dargestellten Fläche erfolgt
Sonderbauflächen	1	Nicht erfolgt
Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs	4	auf ca. 77% der dargestellten Fläche erfolgt
Flächen für den überörtlichen u. örtlichen Verkehr	4	auf ca. 29,5% der dargestellten Fläche erfolgt
Grünflächen	2	auf ca. 89% der dargestellten Fläche erfolgt
Flächen für Ver- und Entsorgungsanlagen	5	Nachrichtliche Übernahme
Wasserflächen	6	Bestandskennzeichnung und nachrichtliche Übernahme
Flächen für die Landwirtschaft	6	Bestandskennzeichnung
Flächen für Aufschüttungen und Abgrabungen	6	Nachrichtliche Übernahme

Den Stellenwert der Flächennutzungsplanung in Ludwigshafen schätzt Herr Breier folgendermaßen ein:

	Sehr hoch			sehr niedrig		
als bodennutzungsbezogener, räumlicher Leitplan für das künftige Stadtentwicklungskonzept	1	<b>2</b>	3	4	5	6
in seiner Bedeutung für eine gesamtstädtische Sichtweise in der Stadtentwicklung	1	<b>2</b>	3	4	5	6
als Instrument zur Flächensicherung für den Wohnungsbau	<b>1</b>	2	3	4	5	6
als Instrument zur Flächenbereitstellung für die Wirtschaft	<b>1</b>	2	3	4	5	6
als Instrument zur Sicherung und Vernetzung von Freiräumen	1	<b>2</b>	3	4	5	6
als Instrument für eine vorausschauende stadtverträgliche Verkehrsentwicklung	1	2	3	4	5	<b>6</b>

<sup>287</sup> Diese Einschätzung erfolgte im Rahmen des Interviews nach Schulnoten von 1 (Steuerungswirkung wird als sehr hoch eingeschätzt) bis 6 (die Steuerungswirkung wird als sehr niedrig eingeschätzt).

### 4.1.2.3 Zuordnung der Bauflächen und Freiflächen zueinander

Alternativ zum FNP 1977 in Anspruch genommene Flächen, d.h. Flächen, die an anderen Standorten als im FNP dafür vorgesehen in Anspruch genommen wurden, obwohl noch Flächen zur Verfügung gestanden hätten, wurden in einem Umfang von ca. 14 ha umgesetzt.

Der im FNP 1977 formulierten Zielvorstellungen der sorgfältigen und ausgewogenen Verteilung von Frei- und Wohnbauflächen zueinander sowie der Vermeidung von Umweltbelastungen in klimatisch bedeutsamen Zonen (Fingersystem zur Stadtmitte) wurden im Laufe der Geltungsdauer des FNP entsprochen.

### 4.1.2.4 FNP – das Planungsprogramm für Gemeinde und öffentliche Planungsträger

Wie oben beschrieben sind für die in Anspruch genommenen Bauflächen auch durchgängig Bebauungspläne erstellt worden. Demnach ergibt sich, werden die dargestellten Bauflächen und Bebauungspläne betrachtet, folgendes Bild:

Bauflächen	B-Pläne und Erschließung für dargestellte Flächen im FNP 1977 zu	Bemerkungen
Wohnbauflächen	64%	Von der Wohnbaufläche Melm/Notwende sind 20% bebaut, aber 50% erschlossen.
Gemischte Bauflächen	1,7%	Die restlichen Flächen sind zu 27,5% in gewerbliche Bauflächen, zu 20% in Wohnbauflächen, zu 39,5 % in Sonderbauflächen Einzelhandel und zu 13 % in Grünflächen umgewidmet worden.
Gewerbliche Bauflächen	68%	Wie oben beschrieben handelt es sich bei einem Großteil der restlichen Flächen um Reserveflächen ortsansässiger Unternehmen.

Die örtlichen Verkehrsstraßen als Planungsprogramm der Gemeinde sind nur teilweise realisiert werden:

Planung 1977	Im FNP 1999
Randstraße Friesenheim, Gartenstadt, Rheingönheim	Ein Teilstück von knapp 2 km realisiert
Autobahnzubringer östlich Oppau / Edigheim	Nicht realisiert
Hauptsammelstraße im Westen von Oppau / Edingheim	Nicht realisiert
Querspange zwischen dem Autobahnzubringer und B9	Realisiert
Ortsrandstraße Oggersheim	Realisiert
Ortsrandstraße Rheingönheim	realisiert

Wie oben bereits beschrieben hat dies zum Teil mit einem im Laufe der Geltungsdauer des FNP 1977 veränderten Leitbild der Verkehrsplanung zu tun.

Die geplanten Gemeinbedarfseinrichtungen sind bis auf eine Krankenhauserweiterung realisiert worden.

### **4.1.3 Steuernde Wirkung der Beteiligungsrunden im Planungsprozess des FNP 1977**

#### **FRÜHZEITIGE BÜRGER- UND TÖB-BETEILIGUNG**

Ein Ziel der Baurechtsnovelle 1976 war es „als Gegengewicht zu den erweiterten gemeindlichen Planungsmöglichkeiten die Bürger möglichst frühzeitig und umfassend am Planungsprozess zu beteiligen“<sup>288</sup>. In der vorhergehenden Diskussion wurde die Soll-Bestimmung und die Pflicht zur Bürgerbeteiligung kontrovers erörtert. Mit der Baurechtsnovelle wurden die Gemeinden zur Bürgerbeteiligung verpflichtet.

Im Rahmen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung kamen kaum Reaktionen oder Anmerkungen nach Aussage von Herr Breier. Eine genaue Anzahl ist nicht aktenkundig. Über die soziale Schichtung befragt, reagierte Herr Breier mit der Bemerkung, dass in Ludwigshafen ein „Bürgertum“ fehlt. Die Bürger wurden während des laufenden Verfahrens über die Presse informiert. Änderungen haben sich aufgrund der frühzeitigen Bürgerbeteiligung nicht ergeben.

Eine vorgezogene informelle TöB Beteiligung hat im Planaufstellungsverfahren des FNP 1977 stattgefunden. Den TöB wurde der Plan-Vorentwurf zur Verfügung gestellt mit der Intension „Wünsche einzutragen“ und Inkohärenzen aufzudecken. Gravierende Änderungen haben sich dadurch nicht ergeben.

#### **AUSLEGUNG**

Im Planungsprozess des FNP 1977 fand die Bürgerbeteiligung anhand von Presseveröffentlichungen zur Information der Bürger, Bürgerversammlungen zur Information und Diskussion mit den Bürgern sowie in Form einer Ausstellung statt. Daran schloss sich die Offenlage nach §2a Abs. 6 BBauG<sup>289</sup> für die Dauer eines Monats an, bei der die Bürger Gelegenheit zur Äußerung von Bedenken und Anregungen hatten.

Der FNP ist im Maßstab 1: 15.000 gezeichnet. (Als Grundlage für den Entwurf des FNP wurde die vermessungstechnische Unterlage im Maßstab 1:5.000 (DGK 5) herangezogen, die eine parzellenscharfe Darstellung und Lokalisierung der Einzelmaßnahmen gewährleistet.) Im Rahmen des Interviews wurde deutlich, dass sich diese Maßstabebene im Planverfahren nicht bewährt hat, im Planungsprozess des FNP 1999 wurde von dieser Praxis Abstand genommen.

Darüber hinaus macht der Erläuterungsbericht keine Angaben zu den Beteiligungsrunden. Die Vielzahl an Gutachten, die im Planverfahren angefertigt wurden (vgl. weiter unten) lässt auf eine detaillierte Bestandsaufnahme und Prognosephase schließen.

<sup>288</sup> Vgl. Baumeister, L.; Baumeister, H.-H. (1997): Bundesbaugesetz, Münster, Seite 6.

<sup>289</sup> In der Fassung vom 18. 08. 1976: §2a Beteiligung der Bürger in der Bauleitplanung Abs. 2: Die Gemeinde hat die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung öffentlich darzulegen. Sie hat allgemein Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben (Anhörung). Öffentliche Darlegung und Anhörung sollen in geeigneter Weise und möglichst frühzeitig erfolgen; dabei sollen auch die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung aufgezeigt werden. Soweit verschiedene sich wesentlich unterscheidende Lösungen für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, soll die Gemeinde diese aufzeigen.

Vor dem Hintergrund, dass in den 70er Jahren die Parole „mehr Demokratie wagen“ mit der Orientierung der Verwaltungen in Richtung Mitbestimmung und Mitverantwortung der Bürger ihren Höhepunkt erreicht hatte<sup>290</sup>, verlief die Bürgerbeteiligung in Ludwigshafen eher ernüchternd.<sup>291</sup>

Die Akteneinsicht für den FNP 1977 war leider im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich. Herr Breier versicherte allerdings, dass die Beteiligung der TöB sich in den Planungsprozessen von 1977 und 1999 nicht wesentlich voneinander unterschieden hat, so dass im weiteren auf das Beteiligungsverfahren des FNP 1999 zurückgegriffen wird.

1999 wurden insgesamt 73 TöB beteiligt. Davon haben 56 eine Stellungnahme mit Anregungen verfasst, die teils auch zu Änderungen des FNPentwurfes geführt haben. Diese Änderungen waren allerdings nicht so gravierend, dass eine erneute Offenlage erforderlich gewesen wäre. Im Planungsprozess des FNP 1977 gab es von Seiten der TöB laut Herr Breier hauptsächlich wichtige fachliche Ergänzungen, da dieser zeitlich sehr gedrängt ablief und eine Qualifizierung des Planentwurfs durch die TöB notwendig war (vgl. auch weiter unten Kapitel 4.1.4.2).

#### **GESONDERTE BETEILIGUNG VON „GROßKUNDEN“**

Im Rahmen der Kalkulation der benötigten gewerblichen Bauflächen für den Planungshorizont des FNP 1977 wurde auf die Beteiligung der ansässigen Unternehmen (va. der BASF, Giuliani, der Wohnungsbaugenossenschaft, aber auch mit der Bahn und der IHK) und deren Bedarfsflächenprognosen zurückgegriffen. Aufgrund der frühzeitigen Beteiligung und der relativ unproblematisch verlaufenden Umsetzung der „Wunschennungen“ in oft immensem Umfang waren die während der Geltungsdauer notwendigen Änderungsverfahren begrenzt (s. o.).

Weder beim FNP 1977 noch beim FNP 1999 kam es durch Anregungen von Nachbargemeinden zu Änderungen.

Die Einbindung der Kommunalpolitik in das Planungsverfahren des FNP 1977 wurde sehr verkürzt und straff durchgeführt. Es fand im wesentlichen ein Informationsfluss in Ausschuss- und Stadtratssitzungen statt. Motor des Planungsprozesses war die Drohung der Genehmigungsbehörde ohne gültigen FNP keine Bebauungspläne mehr zu genehmigen. Dieser Umstand erleichterte den Umgang mit der Politik „ungemein“. Sowohl im Planungsprozess 1977 als auch 1999 hat nach Ansicht von Herr Breier allerdings ein fachlicher Wissenstransfer des Planungsamtes in die Politik stattgefunden, der als solcher auch qualitativ in überwiegend rationale politische Entscheidungen gemündet hat.

Nach der Einschätzung über den Einfluss verschiedener gesellschaftlicher Gruppen in Ludwigshafen auf die Entscheidungsfindung im Rahmen der Stadtentwicklung gefragt, skizzierte Herr Breier folgendes Bild:

---

<sup>290</sup> Vgl. Selle, Klaus (1997): a. a. O., Seite 29ff.

<sup>291</sup> Exkurs FNP 1999: Im Planungsprozess zum FNP 1999 wurde im Herbst 1997 der Vorentwurf zum FNP zur frühzeitigen Bürgerbeteiligung jedem Haushalt der Stadt Ludwigshafen zugeleitet. Dazu wurden 80.000 Broschüren gedruckt und versendet, die jeweils mit einer Antwortpostkarte versehen war. Es gingen ca. 300 Antwortpostkarten beim Stadtplanungsamt ein. Parallel fand eine 4-wöchige Ausstellung im Rathaus sowie ein öffentliches Experten-Hearing statt. Zeitgleich fand die Beteiligung der TöB, anerkannter Naturschutzverbände sowie der Nachbargemeinden statt. Im November 1998 wurde der Entwurf des FNP öffentlich ausgelegt. (21.10. 1998 Bekanntmachung, 02.11.1998 bis einschließlich 01.12.1998 Auslegung).

	...haben folgenden Einfluss auf die Entscheidung im Rahmen der Stadtentwicklung (Skala von 1 (geringen) bis 6 (großen Einfluss))
Bürger und Bürgerinitiativen	Zeigen sich eher uninteressiert und nutzen deshalb ihre Möglichkeiten nicht (2)
Die Verwaltung	Hat einen großen Einfluss (6)
Die Kommunalpolitik	Hat einen großen Einfluss (5)
Wirtschaftsverbände	Hat einen mittleren Einfluss (4)
Einzelne Investoren	Einen mittleren (4)

#### 4.1.4 Effizienz des Planverfahrens

##### 4.1.4.1 Kosten des Aufstellungsverfahrens zum FNP 1977

Dem Erläuterungsbericht sind keinerlei Angaben über Kosten der Flächennutzungsplanung zu entnehmen. Auch Herr Breier konnte keinerlei Angaben über Gesamtkosten oder die Kosten für die einzelnen Gutachten, für die Öffentlichkeitsarbeit etc, mehr machen.

Allerdings können einige Kostenfaktoren Aufschluss über die Aufwändigkeit der Planung und der Bestandsaufnahme bzw. –analyse und somit indirekt auf die eingesetzte Höhe der finanziellen Mittel geben.

Zur Erstellung des FNPs 1977 wurden zahlreiche Gutachten und Einzelfalluntersuchungen teils von der Verwaltung teils durch beauftragte Gutachter durchgeführt:

„Verkehrsuntersuchung Ludwigshafen“ Nord-Süd-Tangente	externe Vergabe	1965
Die Planung des Straßenbahnnetzes der Stadt Ludwigshafen	externe Vergabe	1967
Parkplatzuntersuchung Innenstadt	Stadtplanungsamt	1970
Gutachten zum Hauptverkehrsstraßennetz im Hinblick auf die künftige Erschließung der Innenstadt	externe Vergabe	1971
ÖPNV Ludwigshafen	externe Vergabe	1971
Stadtschnellbahn Mannheim – Ludwigshafen	Interner Arbeitskreis	1973
Gutachten zur Vorbereitung der Sanierung des Stadtteils Nord	externe Vergabe	1967
Wohnungsnachfrage im Raum Ludwigshafen	externe Vergabe	1967
Städtebauliches Gutachten über die Gestaltung des Bahnhofsvorplatzes	externe Vergabe	1967
Sanierung LU-Oggersheim	Stadtplanungsamt	1971
Hemshof-Sanierung LU	Stadtplanungsamt	1972
Städtebauliches Gutachten über das Entwicklungsgebiet Oggersheim westl. der B9	externe Vergabe	1974
Stadtentwicklungsplan Ludwigshafen	Amt für Stadtentwicklung	1976
Strukturplan Oppau-Edigheim	Stadtplanungsamt	1976
Strukturuntersuchung Maudach-Gartenstadt-Rheingönheim	Stadtplanungsamt	1977
Strukturplanung Oggersheim-Ruchheim	Stadtplanungsamt	1977



Die Landwirtschaft im Stadtgebiet Ludwigshafen	externe Vergabe	1964
Untersuchung der Landwirtschaft im Stadtgebiet Ludwigshafen	externe Vergabe	1977
Ludwigshafen – Freiflächen Innenstadt	externe Vergabe	1972
Landschaftsplan Ludwigshafen	externe Vergabe	1976
Sportstättenleitplan	externe Vergabe	1976
Gutachterliche Stellungnahme zur schadgasseitigen Immissionssituation an 3 geplanten Hochbauten in Ludwigshafen	externe Vergabe	1975
<b>Gesamt</b> <b>22</b>	<b>Intern</b> <b>8</b> <b>Extern</b> <b>14</b>	

Diese Vielzahl an Gutachten und begleitenden Untersuchungen lässt sich sicher mit der Erstaufstellung des FNPs in Ludwigshafen erklären, die eine umfassende Bestandaufnahme erforderlich gemacht hat. Als größten Einzelposten im Aufstellungsverfahren des FNP 1977 gibt Herr Breier den Landschaftsplan mit schätzungsweise 100.000,- DM an.

Angaben über Kosten der Gutachten, für die Öffentlichkeitsarbeit, ggf. anfallenden Honorarkosten oder der Anzahl politischer Sitzungen sind dem Erläuterungsbericht nicht zu entnehmen. Die Länge des Planungsverfahrens und die Vielzahl an Gutachten lassen allerdings auf eine relativ häufige Beschäftigung der verschiedenen politischen Gremien mit der Flächennutzungsplanung schließen.

Der FNP 1977 wurde von dem Stadtplanungsamt Ludwigshafen erstellt. Die Arbeit wurde durchgehend von zwei Ingenieuren, von einem Techniker und zwei Zeichnern jeweils in Vollzeit erbracht.

Der FNP 1977 war ca. dreimal im Bau- und Planungsausschuss und ebenso oft im Stadtrat als Tagesordnungspunkt (jeweils ca. zwei Stunden Thema).

Als den kostentreibenden Faktor im Planaufstellungsverfahren nannte Herr Breier zu detaillierte Grundlagenuntersuchungen beispielsweise im Rahmen der Bestandaufnahme der Landschaftsplanung. In genau diesem Bereich ist auch eine starke Verteuerung der Flächennutzungsplanung zu verzeichnen. Kostete der Landschaftsplan 1977 noch 100.000,- DM schlug dieser 1999 mit 300.000,- DM zu Buche. Im Rahmen einer Umfrage für das Forschungsprojekt „Dynamisierung und Flexibilisierung von Planverfahren der Raumplanung“ des Lehrstuhls Stadtplanung an der TU Kaiserslautern<sup>292</sup> nach den überschläglichen Gesamtkosten des FNP 1999 befragt gab das Planungsamt Ludwigshafen folgende Zahlen an:

<sup>292</sup> Vgl. Steinebach, Gerhard; Müller, Paul (2006): a. a. O.

Kosten für	In Euro
Extern vergebene Gutachten (Klima, Verkehr, Schall, Altlasten, Landschaftsplan)	ca. 235.000,-
Die Öffentlichkeitsbeteiligung	ca. 35.000,-
Für die TöB Beteiligung (insgesamt wurden 73 beteiligt, allein 10 nach §29 BNatSchG)	ca. 2.000,-
Insgesamt	ca. 272.000,-

Kosten für die fachlichen Aufgaben innerhalb der Verwaltung konnten nicht angegeben werden. Der FNP 1999 war in 53 Sitzungen des Stadtrates und anderer politischer Gremien als Thema auf der Tagesordnung.

Ohne Bezugsgröße scheinen die Kosten für den FNP sehr hoch zu liegen, werden überschlägig Kosten für Gutachten, Personalkosten über sechs Jahre anteilig und Sitzungsgelder zusammengezählt. Diese Größe allerdings in Beziehung gesetzt zu der Geltungsdauer von (16-)22 Jahren, während der die Kosten für die „Pflege der Flächennutzungsplanung“ deutlich zurückgefahren werden können oder zu dem Gesamthaushalt der Stadt Ludwigshafen ergibt schon ein anders Bild.

Die Kosten der Flächennutzungsplanung für sich genommen stellen noch keine Effizienzgröße dar, sondern erst die Verknüpfung der Kosten (als sein „Aufwandsfaktor“) mit dem erzielten Nutzen des FNPs geben Aufschluss über die Effizienz des Verfahrens. Werden die erzielten Steuerungserfolge in der Lenkung der baulichen Inanspruchnahme von Fläche dagegengestellt, kann durchaus von einer Effizienz der Flächennutzungsplanung gesprochen werden.

Bei der Erarbeitung einer Evaluationskonzeption im Bereich der Effizienz der Flächennutzungsplanverfahren soll die Größe „Kosten“ mit den ergänzenden Größen Ausgaben für die Flächennutzungsplanung während der Geltungsdauer des FNPs sowie Gesamtvolumen des kommunalen Haushalts berücksichtigt werden. Nur in Kenntnis dieser Daten in Relation zur erzielten Steuerungswirkung kann eine Entscheidung getroffen werden, welchen (politischen) Stellenwert das Instrument FNP zur Steuerung der zukünftigen bodennutzungsbezogenen Entwicklung der Kommune in der Kommunalpolitik einnehmen soll.

#### **4.1.4.2 Dauer des Planverfahrens zur Aufstellung des FNP 1977**

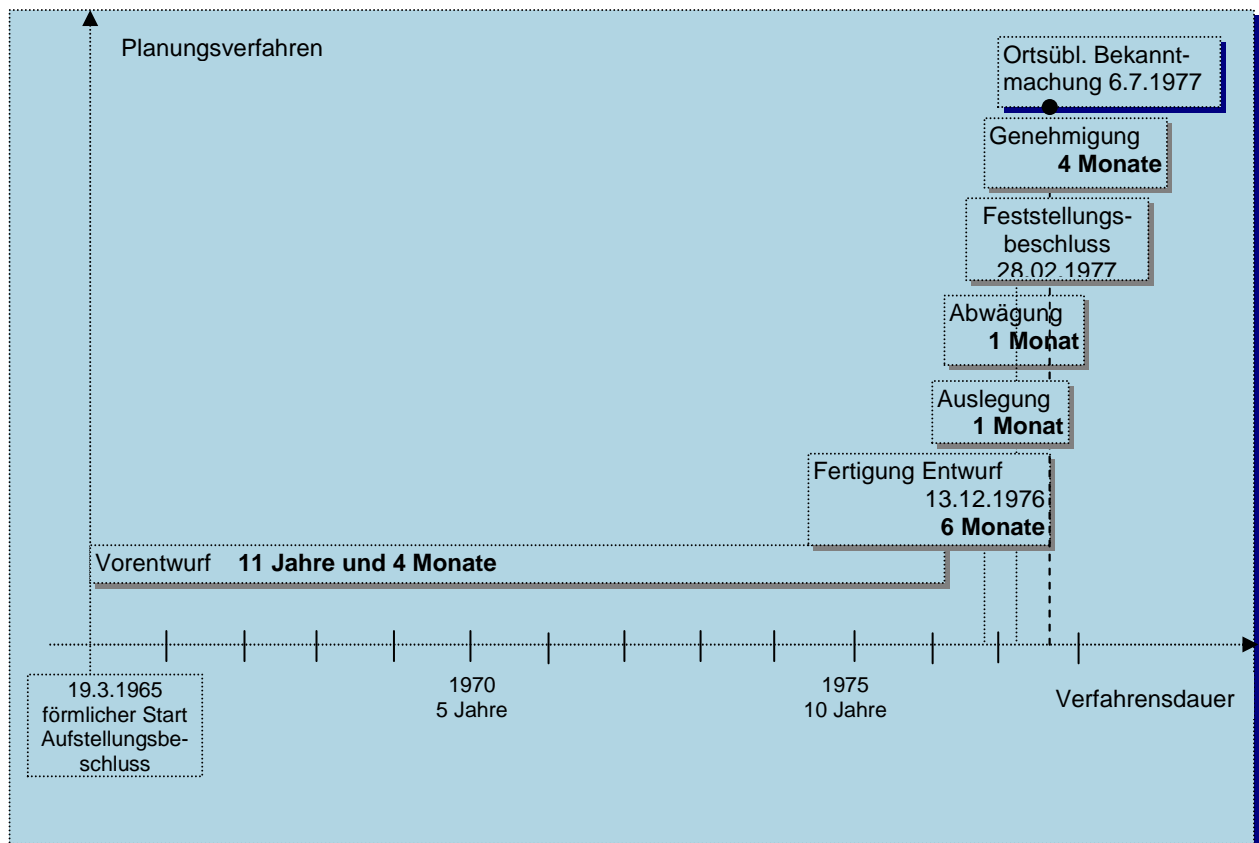
##### **FNP 1977**

Nach der Analyse der Verfahrensvermerke auf dem FNP ergibt sich folgendes Bild: Das Verfahren hat vom Aufstellungsbeschluss bis zur ortsüblichen Bekanntmachung der Genehmigung 12 Jahre und 3½ Monate gedauert:

- 19.03.1965: Aufstellungsbeschluss:
- 05.07.1976: der Vorentwurf , der eine Aussage über die Nutzungsstruktur im Jahr 1990, einen Plan über alle voraussichtlichen Flächenumwandlungen von 1976 bis 1990 sowie die Gesamtverkehrspläne Individualverkehr, Öffentlicher Nahverkehr und Radwegenetz umfasste wurde im Bau- und Grundstücksausschuss vorgelegt (Maßstab 1:20.000).
- 13.12.1976: FNP ist als Entwurf von Stadtrat zur Auslegung beschlossen worden (Maßstab: 1:5.000!). Vom
- 15.12.1976: bis 17.01.1977 erfolgte die öffentliche Auslegung. Am
- 28.02.1977: wurde der Beschluss des FNP durch den Stadtrat gefasst.  
Dabei hat der Stadtrat fünf Teilgebiete von der Beschlussfassung ausgeklammert, bei denen es sich um Flächen handelte, zu denen widersprüchliche Bedenken vorlagen bzw. um Flächen, für die die Planungsabsichten nicht ausreichend geklärt waren. Am
- 27.06.1977: wurde der FNP durch Bezirksregierung Rheinhessen Pfalz genehmigt. Am
- 06.07.1977: erfolgte die ortsübliche Bekanntmachung des FNP.

Nach Darstellung von Herr Breier ist dies vordergründig richtig, entspricht aber nicht den Tatsachen. Der Stadtrat der Stadt Ludwigshafen hat wohl 1965 einen Aufstellungsbeschluss gefasst, allerdings keinen Arbeitsauftrag an die Verwaltung erteilt. Die Lokalpolitik hat vielmehr die Strategie verfolgt mit diesem Beschluss im Hintergrund die Bebauungsplanung im großen Stil zu betreiben. Nachdem nahezu 300 einzelne Bebauungspläne genehmigt waren und die Arbeiten am FNP nicht wesentlich vorangeschritten waren, setzte die Bezirksregierung der Stadt ein Ultimatum: Ohne FNP keine weitere Genehmigung von Bebauungsplänen mehr. Mit dieser Entwicklungsbremse für die Stadt im Hintergrund wurde die Flächennutzungsplanung in Rekordzeit, d.h. in knapp zwei Jahren durchgezogen. Diese kurze Zeitspanne war nach Ansicht von Herr Breier nur aufgrund des Drucks der Bezirksregierung zu schaffen, der dafür sorgte, dass politische Taktierereien auf ein Minimum beschränkt wurden. Gleichzeitig funktionierte die Zusammenarbeit und Kompromissbildung mit den Fachplanungsträgern gut. Einen weiteren Pluspunkt für das schnelle Planverfahren sah Herr Breier in der damals kurz vor Abschluss befindlichen relativ detaillierten Stadtentwicklungskonzeption.

Abbildung 4-5: Verfahrensdauer und Planverfahren FNP 1977



Das Verfahren zur Aufstellung des FNP 1977 lässt sich in drei Abschnitte teilen:

Die Entwurfsphase, die auf den Stadtratsbeschluss von März 1965 zurückgeht. Dieser Entwurf wurde mit den Verwaltungsdienststellen abgestimmt und den TöB zur Stellungnahme vorgelegt.

Daran anschließend fand die Meinungsbildungsphase statt, in der die Bürgerbeteiligung (Presseveröffentlichungen, Bürgerversammlung, Ausstellung), die Offenlage nach §2 Abs. 6 BBauG und die Beratung im Bau- und Grundstücksausschuss durchgeführt wurde.

In der Beschlussphase wurde über die vorliegenden Anregungen und Bedenken im Stadtrat entschieden und der Plan bei der Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz eingereicht.

Während der Aufstellung des FNP 1977 fand eine Baurechtsnovelle statt, die eine Vielzahl an Änderungen mit sich brachte (Bürgerbeteiligung, Entwicklungsplanung).

Im Vergleich dazu das Planaufstellungsverfahren des FNP 1999:

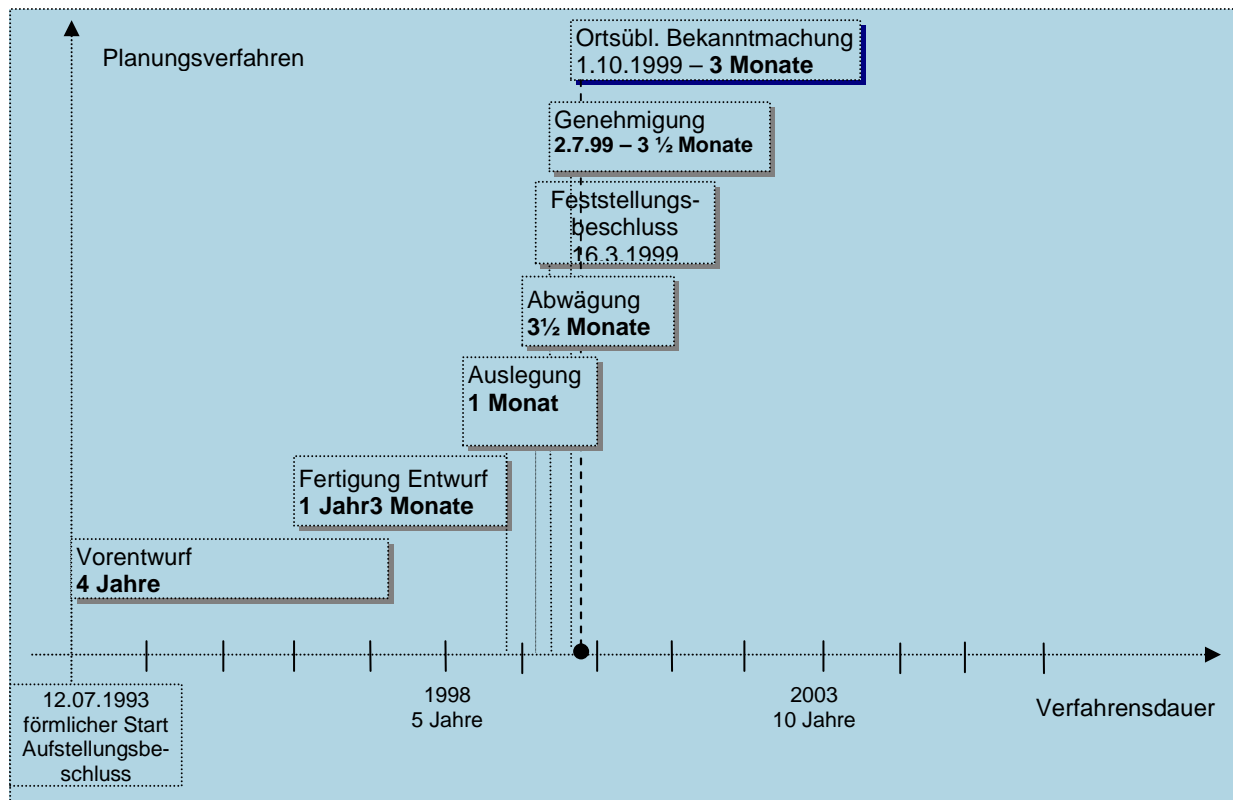
Das Verfahren hat vom Aufstellungsbeschluss bis zur Genehmigung 6 Jahre gedauert.

12.07.1993 Beschluss des Stadtrates über die Fortschreibung des FNPes (Bekanntmachung der Änderung des FNP am 08.12.1993)

Frühjahr 1997 erstes Planungskonzept zur verwaltungsinternen Abstimmung.

- Herbst 1997 Vorentwurf zum FNP zur frühzeitigen Bürgerbeteiligung (der Vorentwurf wurde jedem Haushalt der Stadt LU zugeleitet.) 4-wöchige Ausstellung im Rathaus, Experten-Hearing.  
Zeitgleich fand die Beteiligung der TöB, anerkannter Naturschutzverbände sowie der Nachbargemeinden statt.
- Nov. 1998 Entwurf des FNP wird öffentlich ausgelegt. (21.10. 1998 Bekanntmachung, 02.11.1998 bis einschließlich 01.12.1998 Auslegung)
- 16.März 1999 nach Einarbeitung und Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen wird der FNP vom Stadtrat beschlossen.
- 02. Juli 1999 Genehmigung durch Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz
- 01.Okt. 1999 öffentliche Bekanntmachung der Genehmigung.

Abbildung 4-6: Verfahrensdauer und Planungsverfahren FNP 1999



Im Vergleich der Dauer einzelner Verfahrensabschnitte zeigt sich folgendes Bild:

Verfahrensabschnitte	Dauer FNP 1977	FNP 1999	Durchschnittliche Dauer nach Bunzel/Meyer
Aufstellungsbeschluss = Start	19.3.1965	12.7.1993	(Vorarbeiten vor dem Aufstellungsbeschluss 1 Jahr 7 Monate)
Erstellung des Vorentwurfes	11 Jahre 4 Monate	4 Jahre	3 Jahre 11 Monate
Erstellung des Entwurfs nach der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	5 Monate	1 Jahr 3½ Monate	
Auslegung	1 Monat	1 Monat	
Nach der Auslegung bis zum Feststellungsbeschluss	1 Monat	3½ Monate	1Jahr 9 Monat
Genehmigung	4 Monate	3½ Monate	4 Monate
Bekanntmachung	½ Monat	3 Monate	
Gesamt	12 Jahre 3 ½ Monate	6 Jahre 2½ Monate	7 Jahre 7 Monate

Die Studie von Bunzel/Meyer unterscheidet dabei bezüglich der Verfahrensdauer nicht die verschiedenen Gemeindegrößenklassen. Auffällig bei dieser Gegenüberstellung ist, dass offensichtlich in Ludwigshafen jeweils die Arbeiten vor der Auslegung deutlich über dem Durchschnitt nach Bunzel/Meyer liegen, wobei die Zeiten nach der Auslegung deutlich unterschritten werden. Dies könnte eine Hinweis darauf sein, dass aufgrund einer detaillierteren Bestandsaufnahme und Beteiligungen im Vorfeld der Auslegung ein Planentwurf ausgelegt werden kann, der bereits weitgehend einen Kompromiss der Beteiligten darstellt und somit die folgenden Verfahrensschritte nur wenig Zeit verzögert.

Nach einer persönlichen Einschätzung wie stark die folgenden Faktoren in einer Rückschau auf die Planungsprozesse die Verfahrensdauer jeweils beeinflusst haben zeichnete Herr Breier für die Situation in Ludwigshafen folgendes Bild:

	1977						1999					
	gar nicht			stark			gar nicht			stark		
Probleme bei der Datenbeschaffung	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
Frühzeitige Bürgerbeteiligung	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
Bürgerbeteiligung	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
Abstimmung mit Nachbargemeinden	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
Abstimmung mit Fachplanungen	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
TöB Beteiligung	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
Behandlung in politischen Gremien	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
Qualität externer Gutachten	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
Verwaltungsinterne Probleme	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
Beanstandungen der Genehmigungsbehörde	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6

Möglichkeiten und Ansatzpunkte für eine Beschleunigung des Planverfahrens zur Aufstellung eines FNP sind im Bereich der fachlichen Erarbeitung und des fachlichen Austausches der Beteiligten sicher gegeben (vgl. oben bezüglich der Datenbeschaffung oder in der Abstimmung mit den Fachplanungen) und sinnvoll. Im Aufstellungsverfahren eines FNP werden aber die Weichen gestellt für die künftige Stadtentwicklung mit Flächenbezug, d.h. es dient auch der politischen Abstimmung und Konsensfindung über die Stadtentwicklungspolitik; wie lange die Aushandlungs- und Diskussionsprozesse dauern, wie viele Sitzungen notwendig sind kann nicht pauschal festgelegt werden.

Auch den Faktor Dauer des Planverfahrens gilt es letztendlich in Beziehung zu setzen zum Nutzen des FNP, zur erzielten Steuerungswirkung, um zu einer Aussage zu kommen, ob das Verfahren effizient war. Für Ludwigshafen ergibt sich hier eine positive Bilanz, bei einer Aufstellungszeit kürzer als die Geltungsdauer bis zum Beschluss der Gesamtfortschreibung (um 14 bzw. 4 Jahre) und der erzielten Steuerungswirkung der Darstellungen.

## 4.2 Fallstudie Stadt Germersheim



Zur Darstellung und Auswertung der Fallstudie Germersheim wurden einerseits die Flächennutzungspläne von 1982 und 2002 sowie deren Erläuterungsberichte herangezogen, andererseits wurde am 20.11.2003 ein Interview zur Flächennutzungsplanung in der Stadt mit Herr Hachental von der Bauverwaltung geführt. Herr Hachental ist seit 1992 für die Flächennutzungsplanung der Stadt Germersheim zuständig und hat demnach die Änderungen des FNPs 1979 seit 1992 sowie die Gesamtfortschreibung 2002 betreut.

Die Stadt Germersheim repräsentiert im Rahmen der Fallstudienuntersuchung ein Mittelzentrum im verdichteten Raum gelegen (vgl. Kapitel 3.6).

### 4.2.1 Ausgangssituation und Zielkonzeption

Die Stadt Germersheim liegt auf der linken Rheinseite ca. 35 km südlich von Ludwigshafen und hat rund 21.500 Einwohner (Stand 31.12.2001: 21.698 EW).

Die Stadt liegt in der oberrheinischen Tiefebene und gehört zum Landkreis Germersheim im Regierungsbezirk Rheinhessen-Pfalz. Aufsichts- und Genehmigungsbehörde für den FNP der Stadt Germersheim ist die Kreisverwaltung Germersheim.

Im Regionalen Raumordnungsplan Rheinpfalz ist Germersheim als Mittelzentrum im Grundnetz ausgewiesen und liegt in der raumstrukturellen Einheit „verdichteter Raum“. Als Funktionszuweisungen hat die Stadt W und G erhalten.

Germersheim hat eine Gemarkungsfläche von 2.131 ha und teilt sich in den Stadtteil Germersheim (1.530 ha) im Norden und der Mitte und Sondernheim (601 ha) im Süden. Die Gemarkungsfläche zieht sich auf einer Länge von rund 7,2 km am Rhein entlang und ist an der breitesten Stelle 4,1 km breit. 856 ha (ca. 40%) der Gemarkungsfläche sind bebaut, 526 ha (rund 24,7%) sind landwirtschaftlich genutzt, 325 ha (ca. 15,3%) sind Waldflächen und 355 ha (ca. 16%) Wasserflächen.<sup>293</sup>

1972 wurden die Germersheim und Sondernheim zur Stadt Germersheim zusammengeschlossen.

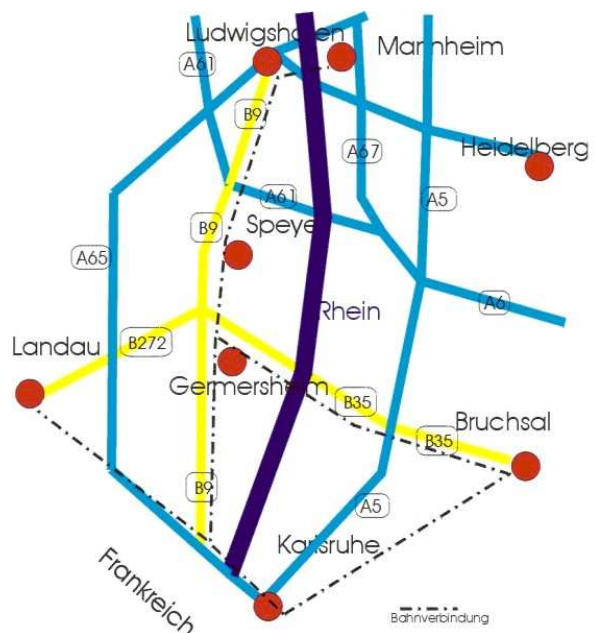


Abbildung 4-7: Lage der Stadt Germersheim

Die Bevölkerung ist seit den 70er Jahren kontinuierlich gestiegen - in den letzten zehn Jahren von 16.314 EW (Stand 1990) auf 21.698 EW (Stand 2001). Der Zu-

<sup>293</sup> Vgl. Stadt Germersheim (2002): FNP 2010 mit integriertem Landschaftsplan, Erläuterungsbericht, Germersheim, Seite 8.



wachs lässt sich dabei auf ein positiven Geburtensaldo und Wanderungsgewinne zurückführen.

Wirtschaftsstrukturell gesehen ist Germersheim überwiegend durch Industrie, Gewerbe und Handel geprägt. Dabei verteilen sich die ca. 10.000 Arbeitsplätze auf Unternehmen aus den verschiedensten Branchen (Gumasol-Werke: Vollgummireifen Produktion, Nolte-Gruppe: Möbel; Neue Germersheimer Schiffswerft GmbH, Stone Europa Carton (Wellpappen), Glasfabrik Heye (Behälterglas), GLC der DaimlerChrysler AG (Global Logistics Center, Ersatzteillager), Zentralversand der Firma Yves Rocher (französische Kosmetik-Unternehmen), Stelcon AG: Industriebodenbeläge). Germersheim war zur Zeit der Aufstellung des FNP 1979 eine Stadt mit einem positiven Einpendlersaldo, 85% der Einpendler kamen aus der Südpfalz.

Die Stadt Germersheim hatte bereits einen genehmigten FNP von 1968.

### **ERFORDERLICHKEIT UND ZIELE DER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG IN GERMERSHEIM 1982 UND 2002**

Gründe für die Aufstellung des FNPs von 1982 sind dem Erläuterungsbericht nicht zu entnehmen.

Der Auftrag zur Erstellung des FNPs ging an ein Planungsbüro aus Mannheim. Zieljahr der Prognosen für den FNP war 1990.

Der FNP ist im Maßstab 1:5.000 gezeichnet.

Ziele der Flächennutzungsplanung werden im Erläuterungsbericht nicht dezidiert formuliert und es wird kein Bezug genommen auf eine eventuell vorgelagerte Stadtentwicklungskonzeption oder ähnliches. Ziele der Regionalplanung wurden vielfach übernommen ohne weiter spezifiziert zu werden.

Den Prognosen, die den Darstellungen der Bauflächen zugrunde liegen können aber folgende Zielvorstellungen entnommen werden:

- Wohnen: Für die Stadt Germersheim wird eine Dichte von 60 EW/ha und für den Stadtteil Sondernheim ein Dichtewert von 45 EW/ha angestrebt.
- Gewerbe: Im FNP 1982 werden Flächen vorgehalten für die Umsiedlung bestehender, aber beengt im Stadtgebiet liegender Betriebe geeignet sind sowie Flächen für die Ansiedlung neuer Arbeitsstätten. Die Darstellung findet vorwiegend im Norden des Stadtgebietes im Anschluss an bereits besiedelte Flächen statt.

Entwicklungsmöglichkeiten für Wohnbauflächen in der Stadt wurden lediglich für die westlichen Gemarkungsflächen gesehen, da im Norden ausgedehnte Industrie- und Gewerbeflächen, im Osten die Niederrheinterrasse und Rheinniederung und im Süden von Germersheim Wasserschutzzonen und im Süden von Sondernheim wertvolle landwirtschaftliche Böden lagen.

Aus den Darstellungen des FNP 1982 der Stadt Germersheim kann geschlossen werden, dass das Hauptziel des FNP war, große Bereiche als Siedlungsflächen zu sichern und das prognostizierte Wachstum zu kanalisieren.

## **4.2.2 Steuerungswirkung der Darstellungen**

### **4.2.2.1 Rahmensetzende Bindung nachfolgender Planungen**

#### **DARSTELLUNGSARTEN UND DARSTELLUNGS“TIEFE“ IN DER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG DER STADT GERMERSHEIM**

Im FNP 1982 werden folgende Darstellungen getroffen: Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, Dorfgebiet, gewerbliche Bauflächen, Industriegebiet, Sondergebiet, Fläche für den Gemeinbedarf, Flächen für den überörtlichen und örtlichen Verkehr, Versorgungseinrichtungen, Grünflächen, Wasserflächen, Abbauf Flächen, Kreuzungsverhältnisse (Verkehr), Gemeinschaftseinrichtungen.

Der FNP schöpft den Katalog der möglichen Darstellungen aus und stellt teilweise sehr detailliert Untergruppen dar (Bsp.: Grünflächen im FNP 1982: Wald, private Grünfläche, öffentliche Grünfläche, Friedhof, Erwerbsgärtnerei, Dauerkleingärten, Sportfläche, LSG, Private Grünfläche mit Schutzfunktion, Verkehrsgrün mit Schutzfunktion, allgemeine Grünfläche mit Erholungsfunktion, Biotop nach Landespflegegesetz, Obstanlage, NSG, flächenhaftes Naturdenkmal). Diese teilweise sehr kleinteiligen und detaillierten Darstellungen sind der Übersichtlichkeit und Lesbarkeit des FNPs nicht förderlich. Insgesamt kann festgehalten werden, dass in dem FNP Darstellungen enthalten sind, die in thematischen Karten des Erläuterungsberichts in dieser Differenzierung besser dargestellt werden könnten.

Die mit den Darstellungen bezweckte Steuerungswirkung variiert im wesentlichen zwischen hoch und mittel. Eine hohe Steuerungswirkung misst Herr Hachenthal lediglich der Darstellung von Wohnbauflächen und von Wasserflächen bei. Bis auf die Darstellung von Flächen für den überörtlichen u. örtlichen Verkehr sowie von Flächen für Ver- und Entsorgungsanlagen, die nach Ansicht von Herr Hachenthal eine niedrige Steuerungswirkung entfalten, schätzt Herr Hachenthal die Steuerungswirkung der Darstellungen im FNP als mittel ein.

Sowohl der FNP 1982 als auch der FNP 2002 unterscheidet in der Darstellung zwischen Bestand und Planung.

Der FNP 1982 stellt Bauflächen teilweise nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung (Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, gewerbliche Bauflächen) und teilweise nach der besonderer Art ihrer baulichen Nutzung (Industriegebiet, Dorfgebiet, Sondergebiet) dar. Der FNP 2002 macht diese Unterscheidung in der Darstellungstiefe nur in Bezug auf Industriegebiete. Damit wird eine eindeutige Festlegung der Nutzungsart für die Ebene der verbindlichen Bauleitplanung vorgegeben, das bedeutet, dass bei Aufstellung des FNP bereits eine konkrete Zielvorstellung über die Art der baulichen Nutzung bestand.

#### **ÄNDERUNGSVERFAHREN DES FNP 1982 DER STADT GERMERSHEIM**

Der FNP 1982 wurde im Rahmen von 15 Änderungsverfahren, die bis zur Genehmigung gebracht wurden geändert. Im Laufe der Geltungsdauer angestrebt wurden 18 Änderungsverfahren, von denen drei eingestellt wurden. Die Änderungsverfahren wurden alle im Parallelverfahren betrieben.

Darstellungsarten, die von diesen Änderungen betroffen waren sind: Wohnbauflächen, gewerbliche Bauflächen, Flächen für den Gemeinbedarf, Flächen für den Sport, Verkehrsflächen, Sonderbauflächen, gemischte Bauflächen.

<b>Darstellungsart</b>	<b>Anzahl der Änderungsverfahren</b>	<b>Zeitpunkte der Genehmigung der Änderung</b> (Jahr + Jahre nach der Genehmigung des FNPs)	<b>Änderung Einschätzung</b>
Wohnbauflächen	4	1986 - +4 Jahre 1999 - + 17 Jahre 1999 - +17 Jahre 2002 - + 20 Jahre	Bei den Änderungsverfahren handelt es sich um eine Erweiterung zweier Wohnbaufläche um ca.19 ha (in Germersheim-West und Sondernheim) sowie um die Umnutzung eines ehemaligen Gärtnereigeländes, die Umnutzung einer Sportfläche in Wohnbaufläche sowie die Umnutzung eines Kasernenstandortes.  Die planerische Konzeption der Verortung und Ausdehnung von Wohnbauflächen wurde durch die Änderung 1986 wesentlich erweitert. Die Umnutzungen, die durch die Änderungsverfahren 1999 und 2002 vorgenommen wurden, sind Resultat von Konversionsmaßnahmen, die 1982 nicht absehbar waren und letztendlich zu einem Flächenrecycling beigetragen haben, das sowohl nutzungsbezogen als auch von der Verortung und dem jeweiligen Umfeld zu keiner „Verwerfung“ des geplanten Nutzungsmusters geführt haben.
Gewerbliche Bauflächen	2	1987 - +5 Jahre 1998 - +16 Jahre	Kleinräumige Erweiterungen von Gewerbeflächen  Durch diese wurde das Ziel-Nutzungsmuster des FNP nicht beeinträchtigt.
Sonderbauflächen	4	1996 - +14 Jahre 1999 - + 17 Jahre 2002 - + 20 Jahre 2002 - +20 Jahre	Jeweils teilweise Umnutzung einer gewerblichen Baufläche als SO Einzelhandel  Umnutzung Kaserne SO-Hotel
Gemischte Bauflächen	1	2002 - +20 Jahre	Umnutzung Kasernenstandort
Gemeinbedarfsflächen (incl. Sportflächen)	3	1992 - +10 Jahre 1998 - +16 Jahre 2002 - +20 Jahre	Zusätzlicher Bedarf an Kindergarten  Zusätzliche Sportanlage  Zusätzlicher Kindergarten auf ehemaligem Kasernengelände
Verkehrsfläche	1	1996 - + 14 Jahre	Zusätzliche Erschließungsstraße

Erste Änderungen des FNP 1982 haben sich in den Jahren vier und fünf der Geltungsdauer ergeben und zu ergänzenden Bauflächendarstellungen geführt. Bereits vier Jahre nach dem Feststellungsbeschluss des FNP 1982 musste eine rege Inan-

spruchnahme und Nachfrage nach den dargestellten Wohnbauflächen konstatiert werden. Durch die geplante Ansiedlung eines Daimler Benz Werkes mit geplanten 3.000 Arbeitsplätzen rechnete die Stadt mit einem wesentlich höherem Wohnbaulandbedarf als prognostiziert und ergänzte die dargestellten Wohnbauflächen um ca. 19 ha, um diesen Bedarf rechtzeitig räumlich zu kanalisieren. Im Jahr 1988 fasste der Stadtrat den Beschluss über die Gesamtfortschreibung des FNP und beauftragte ein Planungsbüro aus Kaiserslautern mit der Erstellung.

Der Großteil der Änderungsverfahren fand zu Zeitpunkten vierzehn Jahre und später nach der Bekanntmachung des FNP 1982 statt.

Diese Änderungen ergaben sich zum Großteil als Umnutzungen freierwerdender Flächen oder in Umwidmung von nicht in Anspruch genommenen gewerblichen Bauflächen zu Flächen für großflächigen Einzelhandel.

Die Änderungsverfahren des FNP 1982 stellen aufgrund ihres Umfangs (allein im Bereich der Wohnbauflächen) eine Verschiebung im geplanten Nutzungsgefüge dar. Dabei ist davon auszugehen, dass die ergänzenden Bauflächendarstellungen anderen Planungszielen zuwider gelaufen sind, wie sich in den folgenden Kapiteln sicher zeigen wird. Die Änderungen, die sich aufgrund der Umnutzung des Kasernenstandortes ergeben haben sind dagegen neutraler einzuschätzen. Hier ist davon auszugehen, dass die darauf entwickelten Nutzungen den vorher bestehenden Nutzungen entsprechen bzw. sich in die Umgebung einfügen und somit keine gravierende Verschiebung im geplanten Nutzungsmuster bedeuten.<sup>294</sup>

Abbildung 4-8: Anzahl der Änderungen nach Jahren ab dem Feststellungsbeschluss des FNP 1982

3																	
2																	
1																	
Nach Jahren	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20

Eine signifikante Häufung der Änderungen auf der Zeitachse ist ab dem 16. Jahr der Geltungsdauer zu verzeichnen.

<sup>294</sup> Die Anzahl der Änderungsverfahren über die Geltungsdauer betrachtet, liegt im Vergleich zu den Erhebungen von Bunzel/Meyer für diese Gemeindegrößenklasse etwas niedriger. Bunzel/Meyer haben in ihrer Studie erhoben, dass in der Gemeindegrößenklasse über 20.000 Einwohner im Durchschnitt 23 Änderungsverfahren eingeleitet werden, im jährlichen Durchschnitt 1,9 und davon 11 (47,8 %) abgeschlossen werden. Für Germersheim ergibt sich folgendes Bild: 18 angestrebte Änderungsverfahren, d.h. 1,3 im jährlichen Durchschnitt und davon 15 (83,3%) abgeschlossene.

#### 4.2.2.2 Steuerung der Inanspruchnahme von Flächen anhand der Veränderungen im Stadtgebiet von 1982 bis 2002 (Ist-Soll-Vergleich)

##### IN ANSPRUCH GENOMMENE FLÄCHEN DIFFERENZIIERT NACH DARSTELLUNGSART

Wohnbauflächen	dargestellt 1982	auf den dargestellten Flächen in Anspruch genommen laut FNP 2002 in ha und %	noch vom FNP 1982 zur Verfügung stehende Flächen in ha und % („Reserve“)	Ergänzend dargestellte Wohnbaufläche (nicht Planung 2002)
Gesamt	ca.63,5 ha 100%	ca.56,5 ha (ca. 89%)	ca. 7 ha ca. 11%	ca. 32,5 ha ca. 50%
1. Einschätzung	„Soll“	Steuerungswirkung erfolgt	Steuerungswirkung noch offen	Steuerung nicht erfolgt

Nach Aussage von Herr Hachenthal existieren für die 1982 dargestellten Wohnbauflächen B-Pläne. Die Erschließung der Gebiete besteht. Die Bebauungspläne entsprechen dabei den Zielvorstellungen des FNP 1982 (zumindest bzgl. der angestrebten Dichte). Anhand der angestrebten „Dichtewerte“ von 60 Einwohnern je Hektar in Germersheim und 45 Einwohnern je Hektar in Sondernheim lässt sich aber eine überwiegend angestrebte Bebauung mit Zweifamilienhäusern in Germersheim und Einfamilienhäusern in Sondernheim ableiten. Nach Auskunft von Herr Hachenthal war dies aufgrund der Erfahrungen mit für Germersheim relativ großen Mehrfamilieneinheiten und der sich dort entwickelnden Sozialstruktur auch tatsächlich Planungsziel. Auch auf den 32,5 ha ergänzend dargestellten Wohnbauflächen ist bereits Baurecht geschaffen und die Erschließung gesichert. Nach Auskunft von Herr Hachenthal sind diese auch zu einem hohen Prozentsatz bebaut.

Im Vergleich der dargestellten Wohnbauflächen im FNP 1982 zu Bestandsdarstellungen im FNP 2002 und in Änderungsverfahren dargestellten Wohnbauflächen (63,5 ha : 56,2 ha : 32,5 ha) fällt auf, dass ein sehr großer Anteil an Wohnbauflächen ergänzend dargestellt werden musste, bei einer gleichzeitig sehr hohen Quote an in Anspruch genommenen Wohnbauflächen. Dies liegt zum einen in einem positiver verlaufenen Bevölkerungszuwachs als im Aufstellungsverfahren des FNP 1982 angenommen und zum anderen in den realisierten etwas geringeren Dichten in den Baugebieten als als Berechnungsgrundlage 1982 herangezogen, begründet.

Eine Einschätzung der Steuerungswirkung der Darstellung von Wohnbauflächen des FNP 1982 in der Stadt Germersheim ist schwierig zu treffen, da im Erläuterungsbericht keine spezifischen Ziele der Flächennutzungsplanung formuliert sind bzw. keine Zielkonzeption zur künftigen Entwicklung der Stadt, die in das Instrument FNP „Gegossen wurde“ erkennbar ist. Einerseits könnte dementsprechend die Steuerungswirkung als hoch eingeschätzt werden, obwohl bereits nach sieben Jahren eine großflächige Wohnbaufläche ergänzend dargestellt werden musste (ca. 19 ha), da eine hohe Quote der Inanspruchnahme erreicht wurde. Die restlichen ergänzend dargestellten Wohnbauflächen wurden jeweils erst 17 bzw. 20 Jahre später notwendig und durch Umnutzungen freiwerdender Flächen realisiert. Demnach könnte die Einschätzung getroffen werden, dass die Flächendarstellungen im FNP 1982 bezogen auf Wohnbauflächen zu knapp bemessen war. Die Nutzung „Wohnen“ wurde aber zuerst auf die im FNP dargestellten Wohnbauflächen gelenkt, so dass weniger eine mangelnde Steuerungswirkung als vielmehr eine Fehleinschätzung im Rahmen der Prognose sowie eine im Berechnungsverfahren verkannte Nachfragestruktur zu konstatieren ist.

Eine andere Einschätzung müsste erfolgen, wenn dem FNP 1982 eine Zielkonzeption zugrunde liegen würde, die bewusst Wohnbauflächen auf die dargestellten Größen und Flächen begrenzt, z.B. aus Gründen politisch gesetzter „Belastungsgrenzen“ der Gemarkung. Da eine solche Zielkonzeption als Basis des FNP aber nicht erkennbar ist (und auch von Herr Hachenthal nicht bestätigt werden konnte), fehlt hierfür die Grundlage. Eine abschließende Einschätzung kann ex post nicht erfolgen, ad auch der Interviewpartner an der Aufstellung des FNP 1982 nicht beteiligt war. Prinzipiell ist eine fehlende Zielformulierung fast als Ausschlusskriterium einer Evaluation der Steuerungswirkung der Darstellungen des FNP zu betrachten.

<b>gemischte Bauflächen</b>	dargestellt 1982	auf den darge- stellten Flächen in Anspruch ge- nommen laut FNP 2002 in ha und %	noch vom FNP 1982 zur Verfü- gung stehende Flächen in ha und % („Reserve“)	Umwidmung 1982 zu 2002
Gesamt	8,5 ha 100%	0 ha 0%	0 ha 0%	8,5 ha – 100% teils in Wohnbau- fläche teils in ge- werbliche Bauflä- che
1. Einschätzung	“Soll”	Steuerungswir- kung erfolgt	Steuerungswir- kung noch offen	Steuerung nicht erfolgt

Im FNP 1982 wurden gemischte Bauflächen lediglich in sehr geringem Ausmaß neu dargestellt. Im Interview wurde deutlich, dass gemischte Bauflächen in der Praxis nicht nachgefragt, die Darstellung deshalb in der Stadt Germersheim überwiegend für Bestandskennzeichnungen gewählt wird. (Im FNP 2002 werden lediglich 3,1 ha geplante gemischte Baufläche dargestellt.)

Eine Steuerungswirkung der dargestellten gemischten Bauflächen in Germersheim ist nicht ablesbar. Dies steht in gewissem Widerspruch zu der Einschätzung der Steuerungswirkung gemischter Bauflächendarstellungen von Herr Hachenthal, der diese im mittleren Bereich sieht.

Die Situationsbeschreibung bzgl. der Steuerungswirkung der Darstellung gewerblicher Bauflächen in Germersheim muss etwas detaillierter erfolgen.

Der Schwerpunkt der gewerblichen Entwicklung liegt im Norden von Germersheim, ein Großbetrieb liegt im Süden und kleinere Gewerbebetriebe sind am Südwestrand von Germersheim und im Norden von Sondernheim angesiedelt. Zusätzlich sind Handwerks- und kleinere Gewerbebetriebe im gesamten Stadtgebiet gestreut vorzufinden. Die zur Zeit der Aufstellung des FNP 1982 gewerblich genutzte Fläche im Stadtgebiet betrug rund 10 ha. Im FNP 1982 werden Flächen dargestellt, die „(...) sich zur Umsiedlung bestehender, aber beengt im Stadtgebiet liegender Betriebe und zum Ansatz neuer Arbeitsstätten eignen(...)“<sup>295</sup>.

<sup>295</sup> Stadt Germersheim (1982): FNP, Erläuterungsbericht 1982, Germersheim, Seite 52.

<b>gewerbliche Bauflächen</b>	dargestellt 1982	Auf den dargestellten Flächen in Anspruch genommen laut FNP 2002 in ha und %	noch vom FNP 1982 zur Verfügung stehende Flächen in ha und % („Reserve“)	alternativ dargestellte gewerbliche Baufläche (nicht Planung 2002)	Umwidmung 1982 zu 2002
insgesamt	ca. 75 ha 100%	ca. 26,8 ha ca. 36%	ca. 33,2 ha ca. 44%	0 ha 0%	ca. 11,3 ha ca. 15 %
Gebiet Wörth-Ost	rd. 20 ha	20 ha–100%			
Gebiet Wörth-West nördlich der B35	rd. 25 ha	ca. 1,8 ha- 7%	23,2 ha – 93%		
Gebiet Wörth-West südlich der B35	rd. 25 ha		10 ha für gewerbliche Bauflächen		7,5 ha in Sonderbaufläche Fachmärkte 1,5 ha in Wald 2,3 ha Sonderbaufläche
Auf der Halbinsel	rd. 5 ha	5 ha 100%	0 ha 0%		
<b>1. Einschätzung</b>	Soll	Steuerungswirkung erzielt	Steuerung noch offen		Steuerung nicht erfolgt
Zusätzlich in Privathand:					
Insel Grün (Daimler Chrysler)	ca. 166,5 ha	ca. 56,3 ha- 34%	ca. 110,2 ha 66%		
Firma Nolte	rund 37 ha	0 ha- 0%	37 ha 100%		

Die dargestellten gewerblichen Bauflächen, die sich nicht in Privatbesitz befinden, wurden zu ca. 36% in Anspruch genommen. Ein Gewerbegebiet wurde im Rahmen der Änderungsverfahren sukzessive in Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel umgewidmet. Rund 44% der Flächen stehen noch als gewerbliche Bauflächen zur Verfügung.

Die Fläche Wörth-West südlich der B35 ist in ihrem Nutzungsgefüge 2002 im Vergleich zu 1982 stärker differenziert worden. Die Darstellung der Fläche Wörth-West nördlich der B35 als Industriegebiet<sup>296</sup> könnte ein Grund für die geringe Inanspruchnahme sein, da allgemein die Flächennachfrage von produzierenden Industriebetrieben rückläufig war, allerdings ist diese Darstellung in den FNP 2002 übernommen worden.

Ein Großteil der dargestellten gewerblichen Baufläche im FNP 1982 entzieht sich der gemeindlichen Steuerung weitgehend, da sie sich in Privatbesitz befindet. Die Stadt unterstützt Kontakte und Verhandlungen von Unternehmen, die in Germersheim ansässig werden wollen, mit den Unternehmen Nolte und Daimler Chrysler.

Für die Flächen, die bisher in Anspruch genommen wurden, existieren Bebauungspläne, die den Zielsetzungen des FNP 1982 entsprechen. Teilweise ließen sich ge-

<sup>296</sup> Industriegebiete dienen nach §9 BauNVO ausschließlich der Unterbringung von Gewerbebetrieben, und zwar vorwiegend solcher Betriebe, die in anderen Baugebieten unzulässig sind. Zulässig sind Gewerbebetriebe aller Art, Lagerhäuser und –plätze sowie Tankstellen. In Gewerbegebieten sind darüber hinaus auch Verwaltungs-, Geschäfts- und Bürogebäude und Anlagen für sportliche Zwecke zulässig.

plante Auslagerungen aus Gemengelagen in der Innenstadt nicht verwirklichen, da die Unternehmen diese wirtschaftlich nicht bewältigen konnten, so dass mehr Fläche als vorgesehen für Einzelhandelsnutzungen in Anspruch genommen wurde.

Als Begründung für die geringe Quote in Anspruch genommener dargestellter gewerblicher Bauflächen ist eine zu hoch gegriffene Bedarfsprognose anzuführen. Die Insel Grün, eine 166,5 ha große landwirtschaftlich genutzte Fläche wurde als gewerbliche Baufläche an die Daimler Benz AG (heute Daimler Chrysler) verkauft, ohne dass der Werksausbau wie geplant verlaufen ist. Dadurch ließen sich auch geplante Folgeunternehmen nicht in Germersheim nieder, was zu der geringen Auslastungsquote geführt hat.

Da keine alternativen gewerblichen Bauflächen dargestellt wurden, fand eine Steuerung auf die dargestellten Flächen statt, allerdings bei einem zu verzeichnenden hohen Überangebot an Fläche. Aufgrund der relativ hohen Abhängigkeit von unternehmerischen Angaben und Entscheidungen misst Herr Hachenthal der Darstellung gewerblicher Bauflächen eine mittlere Steuerungswirkung zu.

Im FNP 1982 waren einige **Sondergebiete** für militärische Zwecke, ein Sondergebiet Hühnerfarm und ein Sondergebiet Schlachthof dargestellt, die keine Steuerungswirkung zu entfalten hatten, sondern reine Bestandskennzeichnungen waren. Im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens des FNP 1982 wurde in Germersheim kein Bedarf für weitere Sonderbauflächen gesehen. Im Verlauf des Interviews wurde deutlich, dass das „Problem großflächiger Einzelhandel“ für die Stadt Germersheim Mitte bis Ende der 80er Jahre aufkam, so dass es dann zu Änderungsverfahren des FNPs mit dem Ziel der Umwidmung hauptsächlich gewerblicher Bauflächen in „Sondergebiete großflächiger Einzelhandel“ kam.

Dieser Darstellungsart wird in Germersheim eine mittlere bis niedrige Steuerungswirkung zugemessen, da Nutzungsarten, die in Sondergebieten gefasst werden eine relativ geringe langfristige Steuerungsmöglichkeit bieten. So war 1982 großflächiger Einzelhandel noch kein großes Thema, sondern eine „Erscheinung der 80er und 90er Jahre“ ebenso wie nun Windenergie angesichts der ungewissen Entwicklung der Förderkulisse kaum auf 15 Jahre planbar scheint.

Flächen für den Gemeinbedarf	dargestellt 1982	auf den dargestellten Flächen in Anspruch genommen laut FNP 2002 in %	Umwidmung 1982 zu 2002
insgesamt			
Gemeindezentrums mit Pfarrhaus und Kindergarten (Ka- tholisch)	0,85 ha 100 %	Ca. 60%	Die restlichen 40 % als Wohnbaufläche
Protestantischer Kirchneubau	0,3 ha 100%	0ha 0%	
1. Einschätzung	Soll	Steuerungswirkung er- zielt	Steuerung nicht erfolgt

Im FNP 1982 wurden als Flächen für Einrichtung des **Gemeinbedarfs** außer einer Fläche von 0,85 ha zum Neubau eines katholischen Gemeindezentrums mit Pfarrhaus und Kindergarten und einer 0,3 ha großen Fläche für ein protestantisches Gemeindezentrum keinerlei flächenhafte Darstellungen getroffen. Im FNP 1982 wurden darüber hinaus lediglich symbolhaft zwei Kindergärten in Germersheim und einer in Sondernheim dargestellt.



Die Steuerungswirkung dieser Darstellungsart kann in der Stadt Germersheim demnach als hoch bezeichnet werden. Herr Hachenthal schätzt die Steuerungswirkung als mittel ein, da aufgrund verwaltungsinterner Bedarfspläne dargestellt wird, aber es sich in zunehmendem Maße nicht um ein Pflichtenheft für die Gemeinde sondern kirchlicher und privater Träger (v. a. bei altersgerechten Wohnformen) handelt.

Der Erläuterungsbericht des FNP 1982 formulierte das Ziel **Waldflächen** auf der Gemarkung auf geeigneten Standorten auszuweiten. Der FNP stellte vier Aufforstungsflächen dar. Diese wurden im FNP 2002 als Sukzessionsflächen und Flächen für Maßnahmen zum Schutz zur Pflege und zur Entwicklung dargestellt.

Zur Deckung des rechnerischen Bedarfs an öffentlichen **Grünflächen** wird im Erläuterungsbericht des FNP 1982 das Ziel formuliert einen stadtumgebenden äußeren Grünring zu entwickeln und auszubauen. Um diesen zu komplettieren wurden im FNP dargestellt:

eine Kleingartenanlage nordwestlich der B9 (ca. 5 ha)	Nicht verwirklicht
ein Schutzgrünstreifen entlang der geplanten, im Einschnitt zu führenden Trasse der B9 und	Verwirklicht in geringerem Umfang
eine neue Friedhofsfläche (ca. 5,5 ha)	Nicht verwirklicht

Der äußere Grünring ist somit im FNP 2002 nicht als solcher zu erkennen, eine Steuerungswirkung zur Realisierung des geplanten Ziels im Bereich der Grünflächen ist nicht erfolgt.

Zusätzlich wurde eine Grünfläche zur Trennung und Abschirmung des Militärareals von der angrenzenden Wohnbebauung westlich der L552 dargestellt (ca. 2,2 ha), die verwirklicht wurde.

Zur Deckung des voraussichtlichen Bedarfs an Sportanlagen bis 1990 wurde im FNP 1982 eine Flächen für eine Sportanlage im Naherholungsgebiet Gimpelrhein dargestellt, die nicht verwirklicht wurde.

Für die Naherholung wurden Campingstellplätze auf einer Fläche von rund 3 ha dargestellt, die in vermindertem Umfang realisiert wurden.

Nach den Berechnungen zum Bedarf an Kleingärten ergab sich für den Stadtteil Germersheim ein Bedarf an 12 ha und für den Stadtteil Sondernheim von rund 1 ha. Die dargestellten Flächen für Kleingartenanlagen sind nur zu 38% realisiert worden. Bei einer überwiegenden Einfamilienhausbebauung in Germersheim und Sondernheim scheinen die Annahmen, die zu den Ausweisungen geführt haben auch leicht überzogen.

Das in relativ umfangreichem Maße dargestellte Straßenbegleit- und Schutzgrün wurde nahezu vollständig wie dargestellt realisiert.

Die einzelnen Darstellungstypen „Grünflächen“ haben eine sehr unterschiedliche Steuerungswirkung entfaltet. Die getroffenen Darstellungen und Aussagen des Erläuterungsberichtes in Bezug auf Bereiche des Landschafts- und Naturschutzes sowie bezüglich Straßenbegleit- und Schutzgrün sind gemäß des FNP 2002 umgesetzt worden.

## Landschafts- und Naturschutz

Im FNP 1982 wurden nach Landespflegegesetz Rheinland-Pfalz Landschaftsräume dargestellt, die einem stärkeren Schutz unterstellt werden sollten als Landschaftsschutzgebiete sie allgemein genießen.<sup>297</sup>

	Im FNP 2002
Flächenhaftes Naturdenkmal „Brückenkopf“ (ca. 25 ha)	Ca. 32 als Bestand dargestellt
Flächenhaftes Naturdenkmal „Gimpelrhein“ (ca. 5 ha)	Weiterhin vorgeschlagen
Naturschutzgebiet „Im Willig“ (ca. 30 ha)	Ca. 57 ha dargestellt
Naturschutzgebiet „Sondernheimer Altrhein“ (ca. 50 ha) (in Ergänzung zu einem bereits bestehenden Naturschutzgebiet)	Nicht realisiert
Naturschutzgebiet „Rußheimer Altrhein“ (ca. 15 ha)	Als Bestand dargestellt
Kennzeichnung als Biotopschutzgebiet: „Krappen“ (ca. 55 ha)	

Insgesamt gesehen waren die Planungen der Grünflächen im FNP 1982 recht umfangreich. Die Quote der Inanspruchnahme ist dagegen recht niedrig. Herr Hachenthal schätzt die Steuerungswirkung dieser Darstellungsart als mittelmäßig ein und begründet dies mit einer extrem starken Abhängigkeit von dem tagespolitischen Geschehen.

Auf der Gemarkung der Stadt Germersheim liefen zur Zeit der Aufstellung des FNP 1982 zahlreiche überörtliche Straßenplanungen, die im FNP nachrichtlich übernommen wurden.

In den Jahren der Aufstellung des FNP 1982 wurde ein Generalverkehrsplan aufgestellt, der sich mit den vorhandenen und geplanten Hauptverkehrsstraßen, mit den künftigen Belastungen und erforderlichen Ausbaumaßnahmen beschäftigte. „Die (...) im FNP vermerkten innerstädtischen Straßen-Neuplanungen sind das Ergebnis langer, z. T. kontroverser Verhandlungen und sie stellen für manchen Teilbereiche einen Kompromiss zwischen den verkehrstechnisch und wirtschaftlich notwendigen Maßnahmen einerseits sowie den städtebaulichen und baulichen Forderungen – auch den Forderungen nach einer Verkehrsberuhigung – andererseits dar.“<sup>298</sup> Ziel der Planung des innerörtlichen Hauptverkehrsnetzes war es, den in den einzelnen Stadtbereichen anfallenden Verkehr auf möglichst kurzem Weg auf die Sammelstraßen abzuleiten.

Ziel der Verkehrsplanung war es einen äußeren und einen inneren Stadtring zu schaffen. Dargestellt sind:

Eine Sammelstraße in der geplanten Wohnbaufläche westlich der B9	Realisiert
Eine Anbindung der alten B9 an die Trasse der geplanten B9	Realisiert
Westlich der Innenstadt ein Verbindungsstück zur Komplettierung des äußeren Stadtrings	Nicht realisiert; aber die Verkehrsführung geändert, so dass Grundidee funktioniert
Eine Verbindung an der Bahnverbindung zur Rheinbrücke (westlich der Innenstadt)	Nicht realisiert

<sup>297</sup> Vgl. ausführlicher Stadt Germersheim (1982): a. a. O., Seite 104.

<sup>298</sup> Stadt Germersheim (1982): a. a. O., Seite 119.

Die verkehrlichen Vorstellungen, die auch aufgrund der überörtlichen Verkehrsplanungen in und um Germersheim entwickelt wurden, sind wie im FNP 1982 dargestellt realisiert worden. Die entfaltete Steuerungswirkung ist daher nach der Analyse der beiden FNPs in diesem Bereich als hoch einzuschätzen. Die mit den Darstellungen im FNP 1982 verfolgten verkehrsplanerischen Ziele wurden im Interview nur als teilweise erreicht analysiert, da eine Entlastung der Innenstadt nicht in geplantem Umfang stattgefunden hat. Hier ist allerdings zu vermuten, dass dies an einem insgesamt gestiegenen MIV Aufkommen in der Stadt Germersheim liegt.

Der FNP hat nach Ansicht von Herr Hachenthal einen hohen Stellenwert für die Planung und Durchsetzung verkehrlicher Ziele. Da in der Stadt Germersheim keine Stadtentwicklungsplanung betrieben wird ist die Flächennutzungsplanung die einzige Ebene, auf der eine gesamtstädtische Sichtweise auf den komplexen Bereich Stadtentwicklung – Klima – Verkehr inklusive der Lärmproblematik möglich ist.

Im FNP 1982 wurden **Flächen für** bestehende und geplante Anlagen der **Ver- und Entsorgung** nachrichtlich übernommen. Diese Darstellungsart erfüllt in der Stadt Germersheim eine sehr niedrige Steuerungswirkung, wird aber als Bestandteil des FNPs aus informatorischen Gesichtspunkten als sinnvoll betrachtet.

Die Darstellung von **Wasserflächen** entfaltet nach Ansicht von Herrn Hachenthal eine hohe Steuerungswirkung im Hinblick auf die Flächensicherung für die Wasserwirtschaft. Da Wasserflächen im FNP 1982 und 2002 hauptsächlich als Bestandskennzeichnungen aufgenommen wurden und mit dieser Darstellung keine flächennutzungsbezogenen Ziele verbunden wurden, kann anhand des Vergleichs der FNPs von 1982 und 2002 keinerlei steuernde Wirkung festgestellt werden.

Der FNP 1982 stellt **Abbauflächen für Sand und Kies** im süd-östlichen Stadtgebiet im Rheinarm dar (ca. 9,4 ha). Diese wurden entsprechend ihrer Zweckbestimmung genutzt. Herr Hachenthal misst dieser Darstellungsart eine mittlere Steuerungswirkung vor dem Hintergrund der Flächensicherung für den Abbau von Rohstoffen zu.

**Landwirtschaftlich genutzte Flächen** sind im FNP 1982 als nachrichtliche Bestandskennzeichnungen enthalten. Dieser Darstellungsart misst Herr Hachenthal eine niedrige bis keine Steuerungswirkung zu, weder im Hinblick auf eine Flächensicherung als Erwerbsgrundlage noch vor dem Hintergrund der Bewahrung der Kulturlandschaft.

**Waldflächen** spielen in der Stadt Germersheim „flächemäßig kaum eine Rolle“. Der Darstellung von Aufforstungsflächen kommt vor diesem Hintergrund fachlich eine hohe Bedeutung zu, die Steuerungswirkung der Darstellungsart Waldfläche schätzt Herr Hachenthal vor diesem Hintergrund als mittelmäßig ein.

Die folgende Tabelle listet zusammenfassend die im FNP 1977 verwendeten Darstellungsarten auf, enthält die Einschätzung des Interviewpartners bezüglich der Steuerungswirkung der einzelnen Darstellungen und gibt die ermittelte Steuerungswirkung wider:

<b>Darstellungen im FNP 1977</b>	<b>Einschätzung der Steuerungswirkung<sup>299</sup> des FNP durch H. Hachenthal</b>	<b>Ermittelte Steuerung....</b>
Bauflächen		
Wohnbauflächen	2	auf ca. 89% der dargestellten Fläche erfolgt
Gemischte Bauflächen Dorfgebiet	3	auf 0% der dargestellten Fläche erfolgt
Gewerbliche Bauflächen Industriegebiet	3	auf ca. 36% der dargestellten Fläche erfolgt bzw. auf ca. 34% der dargestellten Fläche in Privatbesitz erfolgt
Sondergebiet	4	ohne Steuerungsfunktion im FNP 1982
Fläche für den Gemeinbedarf	4	auf ca. 60% der dargestellten Fläche erfolgt
Flächen für den überörtlichen u. örtlichen Verkehr	5	Steuerung weitgehend erfolgt
Grünflächen	3	Steuerung weitgehend nicht erfolgt
Versorgungseinrichtungen (Flächen für Ver- und Entsorgungsanlagen)	5	Nachrichtliche Übernahme
Wasserflächen	2	Bestandskennzeichnung und nachrichtliche Übernahme
Abbauflächen (Flächen für Aufschüttungen und Abgrabungen)	3	auf 100% der dargestellten Fläche erfolgt

<sup>299</sup> Diese Einschätzung erfolgte im Rahmen des Interviews nach Schulnoten von 1 (Steuerungswirkung wird als sehr hoch eingeschätzt) bis 6 (die Steuerungswirkung wird als sehr niedrig eingeschätzt).

Den Stellenwert der Flächennutzungsplanung in der Stadt Germersheim insgesamt schätzt Herr Hachenthal wie folgt ein:

	Sehr hoch			sehr niedrig		
	1	2	3	4	5	6
als bodennutzungsbezogener, räumlicher Leitplan für das künftige Stadtentwicklungskonzept			3			
in seiner Bedeutung für eine gesamtstädtische Sichtweise in der Stadtentwicklung			3			
als Instrument zur Flächensicherung für den Wohnungsbau			3		5	
als Instrument zur Flächenbereitstellung für die Wirtschaft			3		5	
als Instrument zur Sicherung und Vernetzung von Freiräumen*			3		5	
als Instrument für eine vorausschauende stadtverträgliche Verkehrsentwicklung			3			

#### 4.2.2.3 Zuordnung der Bauflächen und Freiflächen zueinander

Ergänzend zum „Planungsprogramm des FNP 1982“ in Anspruch genommenen Flächen wurden im Rahmen der Änderungsverfahren in relativ großem Umfang (aus den oben bereits dargestellten Gründen) konstatiert. In den Fällen, in denen es sich nicht um Umnutzung bestehender Bauflächen handelte ging diese Inanspruchnahme zu Lasten landwirtschaftlich genutzter Flächen.

Die freiraumbezogene Zielvorstellung einen äußeren Grünring um den Stadtkern zu verwirklichen ist zu Gunsten von ergänzenden Wohnbauflächendarstellungen zurückgenommen worden. Landespflegerische Zielvorstellungen wurden dagegen durch ergänzende Flächendarstellungen nicht beeinträchtigt.

#### 4.2.2.4 FNP – das Planungsprogramm für Gemeinde und öffentliche Planungsträger

Wie oben aufgezeigt, sind für die in Anspruch genommenen Bauflächen auch durchgängig Bebauungspläne erstellt worden. Demnach ergibt sich zusammenfassend folgendes Bild, bezogen auf dargestellte Bauflächen und erstellte Bebauungspläne:

Bauflächen	B-Pläne für dargestellte Flächen im FNP 1982	Bemerkungen
Wohnbauflächen	89%	Die Erschließung der Wohnbauflächen ist ebenfalls erfolgt.
Gemischte Bauflächen	0%	s. o.
Gewerbliche Bauflächen	36%	Aufgrund des nicht erfolgten Werksausbaus von Daimler Chrysler waren gewerbliche Bauflächen in zu großem Umfang dargestellt.

Die freiraumbezogenen Darstellungen und Zielvorstellungen wurden nur teilweise verwirklicht, das Programm an Kleingärten aufgrund der Bedarfsrechnung komplett gestrichen.

Dargestellte Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs sind bzgl. der Kindergärten, die sich nicht in kirchlicher Trägerschaft befinden, alle umgesetzt worden.

Das Planungsprogramm der Stadt im Bereich Verkehr ist in weiten Teilen realisiert worden, insbesondere im westlichen Bereich der Stadt, in dem der Großteil der Wohnbautätigkeit stattgefunden hat und neue Verkehre entstanden sind.

#### **4.2.3 Steuernde Wirkung der Beteiligungsrunden im Planungsprozess des FNP 1982**

##### **FRÜHZEITIGE BÜRGER- UND TÖB-BETEILIGUNG**

Im Planungsverfahren des FNP 1982 wurde als frühzeitige Bürgerbeteiligung eine Einwohnerversammlung durchgeführt, auf die es sehr wenig Resonanz gab. Insgesamt nahmen 65 Bürger/innen teil bei ca. 11.500 Haushalten und rund 20.000 Einwohnern.

Nach der Erstellung eines Grobkonzeptes hat auch eine informelle vorgezogene TöB-Beteiligung von 29 Trägern öffentlicher Belange stattgefunden, aus der sich keine gravierenden Änderungen ergeben haben.

##### **AUSLEGUNG**

Die Bürger wurden durch drei Veröffentlichungen über unterschiedliche Themenschwerpunkte im Stadtanzeiger kurz vor der Auslegung über den Flächennutzungsplanentwurf informiert. Der Flächennutzungsplanentwurf lag dann einen Monat bei der Bauverwaltung aus.

Es haben insgesamt elf Privatpersonen und sechs Firmen Anregungen formuliert. Davon hat eine Anregung zu einer Änderung des FNP Entwurfs geführt.

Zusätzliche Gespräche mit „Großkunden“ gab es im Rahmen des Aufstellungsverfahrens des FNP 1982 nicht.

Im Laufe der Geltungsdauer des FNP 1982 kam es durch Investorenwünsche zweimal zu Änderungen des FNPs.

## TöB-Beteiligung

Im Rahmen der Auslegung wurden 29 TöB und sechs Nachbargemeinden beteiligt. Davon haben 19 eine Stellungnahme abgegeben. Diese haben zu Änderungen des FNP Entwurfes geführt, die eine erneute Auslegung, allerdings mit Fristverkürzung und der Zulassung nur von Anregungen zu den Änderungen, erforderlich gemacht haben.

Im Laufe der Geltungsdauer kam es nicht zu Änderungen des FNP durch am Verfahren beteiligte TöB.

Änderungsvorschläge von der übergeordneten Ebene (Regionalplanung) gab es nicht.

Durch Anregungen von Landwirten einer rechtsrheinischen Nachbargemeinde wurden ursprünglich Flächen mit der Zweckbestimmung für die Landespflege geändert in landwirtschaftliche Flächen.

Insgesamt gesehen war die Beteiligung der Bürger im Planverfahren zahlenmäßig sehr gering, entsprechend haben die Verfahrensschritte frühzeitige Bürgerbeteiligung und Auslegung das Planverfahren kaum verzögert.

Die Kommunalpolitik wurde nach Auskunft von Herr Hachenthal in Germersheim ausführlich in den Planungsprozess eingebunden. Zum einen wurden die Fraktionen und zum anderen der Bauausschuss vor den einzelnen Verfahrensschritten gesondert informiert und beraten. Einen Wissenstransfer von der Verwaltung in die Politik, der zu rationalen politischen Entscheidungen geführt hat war dabei nach Ansicht von Herr Hachenthal nur teilweise zu verzeichnen.

Nach dem Einfluss verschiedener gesellschaftlicher Gruppen in Germersheim auf die Entscheidungsfindung im Rahmen der Stadtentwicklung und Flächennutzungsplanung befragt, zeichnete Herr Hachenthal im Interview folgendes Bild:

	...haben folgenden Einfluss auf die Entscheidung im Rahmen der Stadtentwicklung (Skala von 1 (geringen) bis 6 (großen Einfluss))
Bürger	haben einen eher geringen Einfluss, da Chancen auch nicht genutzt werden (2)
Bürgerinitiativen	haben einen mittleren Einfluss (4)
Die Verwaltung	hat einen mittleren Einfluss (4)
Die Kommunalpolitik	hat einen großen Einfluss (5)
Wirtschaftsverbände	haben einen mittleren Einfluss (4)
Einzelne Investoren	haben eine großen Einfluss (5)

#### 4.2.4 Effizienz des Planverfahrens

##### 4.2.4.1 Kosten des Aufstellungsverfahrens zum FNP 1982 anhand der Kosten des FNP 2002

Kostenfaktoren des Planungsverfahrens zum FNP 1982 können dem Erläuterungsbericht des FNP nur auszugsweise entnommen werden. Für den FNP 1982 wurden aus dem Erläuterungsbericht erkennbar lediglich folgende Gutachten erstellt:

- eine agrarstrukturelle Vorplanung (1970-1974),
- der Landschaftsplan,
- ein Generalverkehrsplan.

Der FNP 1982 wurde von einem externen Planungsbüro erstellt.

Leider konnte Herr Hachenthal aufgrund der fehlenden Dokumentation für das Planungsverfahren 1982 keine Kostenangaben machen. Im Interview wurde durch einen Vergleich der jeweiligen Planungssituation deutlich, dass die Vergabe der Erstellung des FNPs 1982 ungefähr in einer ähnlichen Größenordnung wie für den FNP 2002 erfolgt sein dürfte.

Der FNP 2002 wurde von einem externen Planungsbüro erstellt, dass dafür 80.000,-- DM bekam. Ergänzend kam die Summe für den zu erstellenden Landschaftsplan in Höhe von 68.000,-DM hinzu sowie Mehrkosten für Mehrfertigungen an Exemplaren in Höhe von 5.400,-DM<sup>300</sup>. Die Kosten für an Dritte vergebene Planungsleistungen beliefen sich demnach auf 153.400,- DM (rund 77.300,- Euro). Die Kosten für verwaltungsintern zu erledigende Arbeiten, für die Bürgerbeteiligung und die politische Abstimmung konnten nicht ermittelt werden.

Daten, die Herr Hachenthal zur Verfügung stellen konnte: Der Etat der Bauverwaltung im Jahr 2002 lag bei 75.000 € im Vergleich zu dem Gesamtetat der Stadt Germersheim von 22,8 Millionen € für 2002. Das sind 0,32%.

Kostentreibende Faktoren sieht Herr Hachenthal zum einen in der aufwendigen manuellen Planerstellung und zum anderen in einem immensen Materialverbrauch für die Beteiligungsrunden und die Vorstellungen in Versammlungen und Gremien.

Die Kosten in Relation zur erzielten Steuerungswirkung betrachtet sind als ein Effizienzfaktor zu sehen. Für die Stadt Germersheim konnten im Rahmen dieser Fallstudienuntersuchung keine ausreichenden Daten gesammelt werden, um eine seriöse Einschätzung zu treffen.

##### 4.2.4.2 Dauer des Planverfahrens zur Aufstellung des FNP 1982

FNP 1982

Das Planverfahren zur Aufstellung des FNP 1982 hat nach der Akteneinsicht vom Aufstellungsbeschluss bis zur Genehmigung 2 Jahre und 4 Monate gedauert.

13.05.1980      Aufstellungsbeschluss

Vom 13.03.1982 bis 13.04.1982 öffentliche Auslegung

29.04.1982      Beschluss des FNP durch den Stadtrat (Feststellungsbeschluss)

01.09.1982      Genehmigung des FNP durch die Kreisverwaltung Germersheim

<sup>300</sup> Der Plan ist noch in „Handarbeit“ erstellt und musste von Hand coloriert werden.



09.09.1982      ortsübliche Bekanntmachung des FNP

Leider konnte im Interview keine Auskunft darüber erteilt werden, ob mit vorbereitenden Arbeiten weit vor dem Aufstellungsbeschluss durch den Stadtrat begonnen wurde und es konnte auch keine Akteneinsicht gewährt werden, um ggf. ausführlichere Verfahrensvermerke zur Verfügung zu haben. Dieses überaus kurze Planverfahren scheint angesichts des Planverfahrens von 2002 unrealistisch (und eher die Verfahrensdaten einer der Teilfortschreibungen des FNP zu sein).

Im Vergleich dazu das Planaufstellungsverfahren des FNP 2002:

Das Verfahren hat vom Beschluss der Fortschreibung bis zur Genehmigung 13 Jahre und 4 Monate gedauert.

08.12.1988      Beschluss des Stadtrates über die Fortschreibung des FNPes (Bekanntmachung am 15.12.1988)

09.04.1997      Beschluss zur Bürgerbeteiligung ,

08.05.1998      Bekanntmachung der Bürgerbeteiligung.

19.05.1998      Öffentliche Darlegung und Anhörung.

07.09.1998 - 06.10.1998      Öffentliche Auslegung des Entwurfes.

18.02.1999      Behandlung der Bedenken und Anregungen.

18.10.1999      Beschluss der erneuten Auslegung.

13.12.1999 - 13.01.2000      erneute Auslegung.

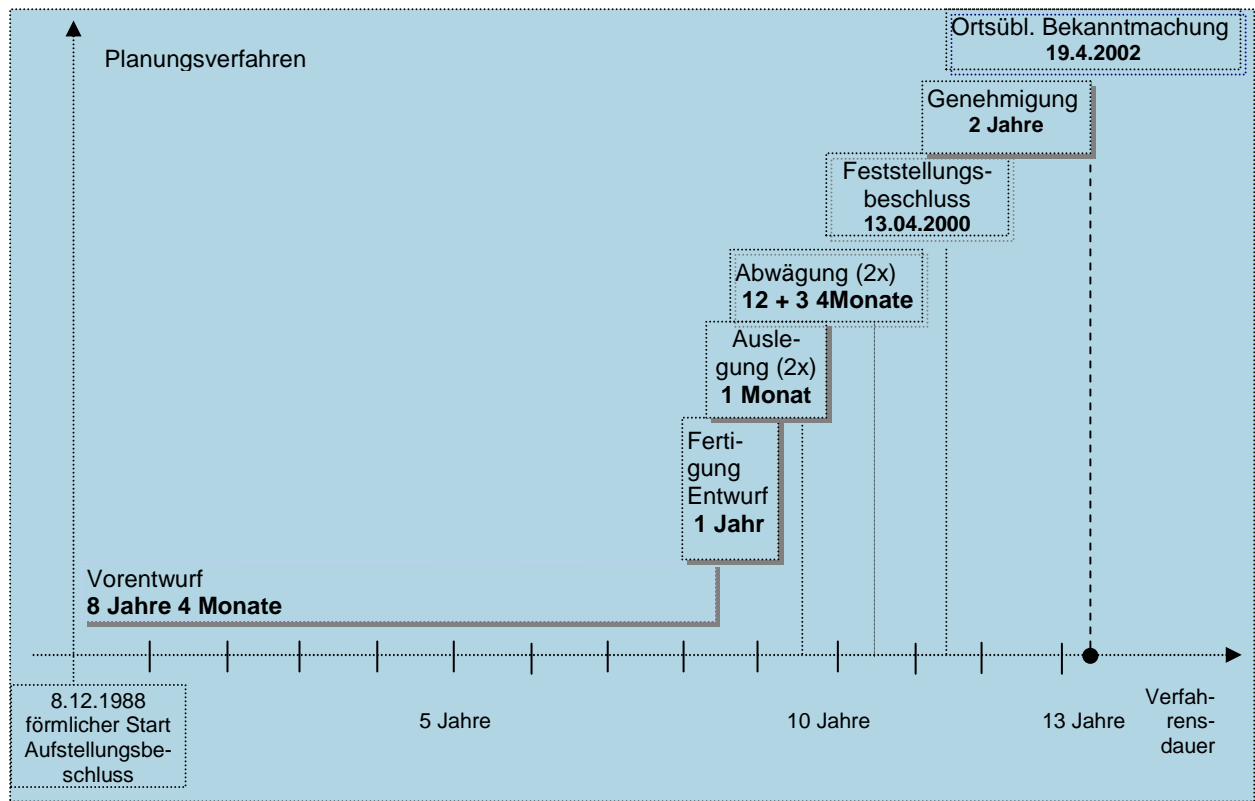
13.04.2000      Behandlung der Bedenken und Anregungen.

13.04.2000      Beschlussfassung.

04.04.2002      Genehmigung durch die Kreisverwaltung Germersheim.

19.04.2002      Bekanntmachung der Genehmigung.

Abbildung 4-9: Verfahrensdauer und Planungsverfahren FNP 2002



Im Vergleich der Dauer einzelner Verfahrensschritte zeigt sich folgendes Bild:

Verfahrensabschnitte	FNP 2002	Durchschnittliche Dauer nach Bunzel/Meyer
Aufstellungsbeschluss = Start	08.12.1988	(Vorarbeiten vor dem Aufstellungsbeschluss 1 Jahr 7 Monate)
Erstellung des Vorentwurfes	9 Jahre 6 Monate	3 Jahre 11 Monate
Erstellung des Entwurfs nach der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	4 Monate	
Auslegung	4+8+3 Monate <sup>301</sup>	
Nach der Auslegung bis zum Feststellungsbeschluss	3 Monate	1 Jahr 9 Monate
Genehmigung	2 Jahre	4 Monate
Bekanntmachung		
Gesamt	13 Jahre 4 Monate	7 Jahre 7 Monate

Auffällig bei der Gegenüberstellung ist, dass die Stadt Germersheim sehr viel längere Zeit in die Erstellung des Vorentwurfes gesteckt hat als die für die Studie Bun-

<sup>301</sup> Auslegung – Behandlung der Anregungen – erneuter Auslegungsbeschluss – erneute Auslegung.

zel/Meyer befragten Gemeinden im Durchschnitt. Die Zeitspannen im folgenden aber – mit Ausnahme der Genehmigung – weit unter den in der Studie erhobenen liegen.

Nach einer persönlichen Einschätzung befragt, wie stark die folgenden Faktoren in einer Rückschau die Dauer des Planungsprozesses beeinflusst haben, skizzierte Herr Hachenthal folgendes Bild:

	2002					
	gar nicht			stark		
Probleme bei der Datenbeschaffung	1	2	3	4	5	6
Frühzeitige Bürgerbeteiligung	1	2	3	4	5	6
Bürgerbeteiligung	1	2	3	4	5	6
Abstimmung mit Nachbargemeinden	1	2	3	4	5	6
Abstimmung mit Fachplanungen	1	2	3	4	5	6
TöB Beteiligung	1	2	3	4	5	6
Behandlung in politischen Gremien	1	2	3	4	5	6
Qualität externer Gutachten	1	2	3	4	5	6
Verwaltungsinterne Probleme	1	2	3	4	5	6
Beanstandungen der Genehmigungsbehörde	1	2	3	4	5	6

Als Ansatzpunkt für eine Beschleunigung des Planverfahrens zur Aufstellung eines FNP kristallisierten sich in der Diskussion im Rahmen des Interviews aus Sicht der Stadt Germersheim die Zugänglichkeit, Aktualität und der Transfer notwendiger Daten sowie die Behandlung der Planentwürfe in den politischen Gremien heraus.

Auch die Dauer des Planverfahrens ergibt erst in Beziehung gesetzt zur erzielten Steuerungswirkung einen Effizienzfaktor. Da das Aufstellungsverfahren des FNP 1982 auch nach Einschätzung des Interviewpartners in der Akte nicht richtig vermerkt war, führt eine Gegenüberstellung der Dauer (Aufwand) zur erzielten Steuerungswirkung (Nutzen) in dieser Fallstudie nicht zu einer seriösen Einschätzung der Effizienz der Flächennutzungsplanung.

### 4.3 Fallstudie VG Göllheim



Für die Fallstudie Göllheim wurden die Flächennutzungspläne von 1988 und 2000 sowie die jeweiligen Erläuterungsberichte ausgewertet. Das Interview zur Flächennutzungsplanung in der VG Göllheim wurde am 24. September 2003 mit Herr Rheinfrank als stellvertretendem Fachbereichsleiter und zuständigem Sachbearbeiter für den Bereich Bauleitplanung im Fachbereich 2 „Natürliche Lebensgrundlagen und Bauen, Organisation und Personal“ geführt. Herr Rheinfrank ist seit zwei Jahren für die Bauleitplanung in der Verbandsgemeinde (VG) Göllheim zuständig, war aber am Aufstellungsprozess des FNP 2000 bereits beteiligt.

Die VG Göllheim repräsentiert im Rahmen der Fallstudienuntersuchung eine Verbandsgemeinde im ländlichen Raum mit Verdichtungsansätzen gelegen (vgl. Kapitel 3.6)

#### 4.3.1 Ausgangssituation und Zielkonzeption

Die VG Göllheim liegt an den nördlichen Ausläufern des Pfälzer Waldes und des Pfälzer Berglandes im Donnersbergkreis. Im LEP III Rheinland-Pfalz liegt die VG Göllheim im „ländlichen Raum mit Verdichtungsansätzen“ (vgl. auch die Abbildungen in Kapitel 3.5). Die VG Göllheim ist über die A63 sowohl von Mainz (ca. 50 km) als auch von Kaiserslautern (ca. 30 km) gut zu erreichen. Ebenso liegt der Rhein-Neckar Raum über die A6 bzw. die A61 in Pendlerentfernung.

Die Ortsgemeinde Göllheim ist im Regionalen Raumordnungsplan (RROP) Westpfalz als Grundzentrum ausgewiesen. Die Verbandsgemeinde insgesamt liegt im Verflechtungsbereich des Mittelzentrums Kirchheimbolanden und der Oberzentren Kaiserslautern und Mainz.

Die Verbandsgemeinde besteht aus 13 Ortsgemeinden<sup>302</sup>, hat rund 12.000 Einwohner<sup>303</sup> und umfasst eine Gemarkungsfläche von 7.952 ha. Sie liegt im Regierungsbezirk Rheinhessen-Pfalz. Aufsichts- und Genehmigungsbehörde für den FNP der VG Göllheim ist die Kreisverwaltung Donnersbergkreis. Die Verbandsgemeinde wurde 1972 gegründet. Sitz der Verbandsgemeindeverwaltung ist Göllheim. Göllheim liegt relativ zentral in der Verbandsgemeinde an der B47.

<sup>302</sup> Diese sind: Albisheim, Biedesheim, Bubenheim, Dreisen, Einselthum, Göllheim, Immesheim, Lautersheim, Ottersheim, Rüssingen, Standenbühl, Weitersweiler, Zellertal.

<sup>303</sup> Die Gemeinde mit der höchsten Einwohnerzahl ist Göllheim mit 3.694 Einwohner, die kleinste Gemeinde mit rund 150 Einwohner ist Immesheim.

Die 13 Ortsgemeinden liegen zum größten Teil in den Talniederungen der Pfimm oder dieser zulaufender Gewässer. Bei den Ortsformen handelt es sich überwiegend um Straßendörfer. Im Verbandsgemeindegebiet überwiegt die Einzelhausbauweise.

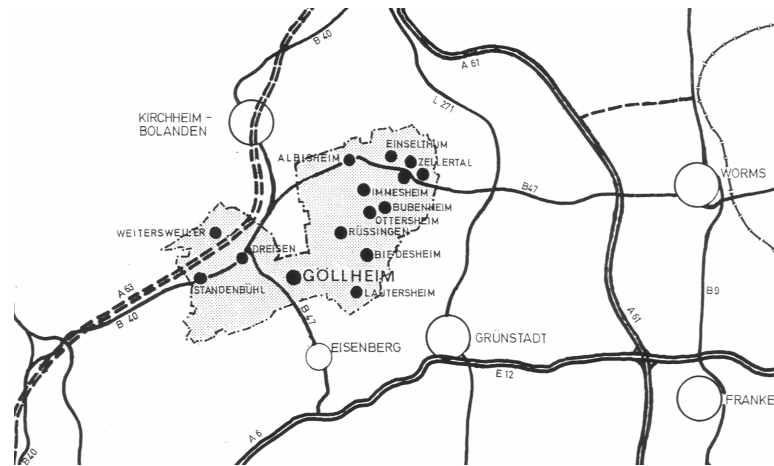


Abbildung 4-10: Lage der VG Göllheim

„Der Anteil an Mehrfamilienhäusern ist nach wie vor relativ gering, eine generelle Trendänderung zum Geschosswohnungsbau ist nicht zu erkennen.“<sup>304</sup> Lediglich in Göllheim können mit 1,56 Wohnungen pro Wohngebäude Tendenzen einer baulichen Verdichtung beobachtet werden.

Die Verbandsgemeinde ist noch relativ stark von der Land- und Forstwirtschaft geprägt. Dies belegt der recht hohe Anteil an Erwerbspersonen in diesem Sektor, der bei 9,6 % liegt. Die Ortsgemeinden Immesheim, Standenbühl und Weikersweiler weisen den höchsten Anteil an Erwerbspersonen in der Land- und Forstwirtschaft auf. Im produzierenden Gewerbe sind 52,6 % der Erwerbstätigen in der VG beschäftigt, im Bereich Handel und Verkehr 13,4% und im Dienstleistungsbereich 24,4 % (Stand 1987). Dabei ist in der Verbandsgemeinde insgesamt und in den einzelnen Ortsgemeinden die Zahl der Auspendler höher als die der Einpendler. Als Pendlerziel gibt es für die Gesamtzahl der Auspendler keinen eindeutigen Schwerpunkt, als Arbeitsstandorte haben die umliegenden Städte Eisenberg, Worms, Ludwigshafen, Grünstadt und Kirchheimbolanden etwa die gleiche Bedeutung. Innerhalb der Verbandsgemeinde ist lediglich Göllheim als Pendlerziel zu nennen. Gründe für das kontinuierliche Ansteigen der Auspendler aus der VG sind zum einen die sinkenden Arbeitsplätze im landwirtschaftlichen Sektor und zum anderen die Zuwanderung von Einwohnern, die die VG als Wohnstandort nutzen, ihre Arbeitsstätte aber außerhalb haben.

Im Gebiet der Verbandsgemeinde findet eine Prägung durch unterschiedliche naturräumliche Haupteinheiten statt: das Rheinhessische Tafel- und Hügelland (baumarmes, offenes Ackerland, landwirtschaftliche Intensivnutzung, kleinflächiger Weinanbau), das Nordpfälzer Bergland (Grünland, Ackerland und Waldflächen) und das Haardtgebirge (Wald, Grünland).

#### **ERFORDERLICHKEIT UND ZIELE DER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG IN DER VG GÖLLHEIM 1988 UND 2000**

Gründe für die Aufstellung des FNPs sind dem Erläuterungsbericht nicht zu entnehmen. Da die Verbandsgemeinde 1972 gegründet und der Aufstellungsbeschluss 1976 gefasst wurde, ist anzunehmen, dass die Verbandsgemeinde eine gemeinsame Planungsgrundlage für die städtebauliche Entwicklung und die sich daraus ergebende Art der Bodennutzung für das Verbandsgemeindegebiet schaffen wollte.

<sup>304</sup> Verbandsgemeinde Göllheim (2000): Erläuterungsbericht zum FNP der Verbandsgemeinde Göllheim, Göllheim, Seite 44.

Der FNP wurde bei einem externen Büro<sup>305</sup> in Auftrag gegeben und 1988 genehmigt.

Der Plan war für einen Zeithorizont bis 1990 ausgelegt, d.h. zwei Jahre nachdem der Plan genehmigt wurde, lief die theoretisch angenommene Geltungsdauer im Aufstellungsverfahren bereits ab. Der FNP der gesamten Verbandsgemeinde ist im Maßstab 1:10.000 gezeichnet, ergänzend liegen Karten einzelner Ortsgemeinden ohne Maßstab vor.

Die Ziele der Flächennutzungsplanung wurden für folgende Bereiche näher beschrieben:

**Wohnen:** Während insgesamt für das Bundesgebiet und auch im Regionalen Raumordnungsplan (RROP) Westpfalz von 1978 rückläufige Bevölkerungszahlen prognostiziert wurden, konnte die VG Göllheim in den Jahren der Aufstellung des FNP vor allem durch Wanderungsgewinne einen Einwohnerzuwachs verzeichnen. Gleichzeitig entwickelte sich die Geburtenbilanz in den positiven Bereich. Die Wanderungsgewinne wurden im Erläuterungsbericht darauf zurückgeführt, dass ausreichend Bauplätze in Neubaugebieten bereitgestellt wurden und gleichzeitig die Sanierung der Ortskerne betrieben wurde.

In Anbetracht der im Aufstellungszeitraum noch geplanten Straßenneubauten (z.B. A 63), die die verkehrliche Lagegunst der VG weiter verbessert hat und das vergleichsweise günstige Baulandangebot für den „Wohntraum“ vieler Bürger wurde im Erläuterungsbericht zu einer weiter steigenden Wanderungsbilanz ausgewertet. Von 1970 9.013 Einwohnern, setzt sich der FNP 1988 für das Zieljahr 1990 eine Einwohnerzahl von 10.000 EW.

Ziel der Planungen der Wohnbauflächen war „eine städtebaulich–funktionelle und gestalterisch gute Zuordnung der meist relativ kleinen Neubauflächen zu der vorhandenen Bebauung, zu den vorhandenen und ggf. geplanten öffentlichen und privaten Folgeeinrichtungen, sowie zu den wohnungsnahen Erholungsflächen.“<sup>306</sup>

Ein Großteil der Wohnbauflächen ist in der Planzeichnung als Dorfgebiet dargestellt.

**Gewerbliche Bauflächen:** Im RROP Westpfalz ist Göllheim als geeigneter Standort für die gewerbliche Entwicklung ausgewiesen. Dementsprechend wurde der Schwerpunkt der gewerblichen Ausweisungen in Göllheim vorgenommen. Ansonsten existierten in Albisheim und Bubenheim gewerbliche Ansiedlungen. Dreisen wurde von der VG aufgrund seiner verkehrlichen Anbindung ebenfalls als geeignet für einen gewerblichen Standort eingestuft.

Neue gewerbliche Bauflächen wurden dargestellt zur: Ansiedlung neuer Betriebe und für eine eventuelle Verlagerung bereits bestehender Betriebe in engen Ortslagen. Dargestellt wurden nur Flächen, für die bereits Optionen bestehender Betriebe vorlagen, rechtskräftige Bebauungspläne bestanden „oder die sich offensichtlich für einen Gewerbeansatz eignen.“<sup>307</sup>

**Verkehr:** Verkehrsplanerisches Ziel zur Erschließung geplanter Bauflächen in der VG war eine möglichst kurze Anbindung an das übergeordnete Straßennetz. Damit sollte gewährleistet werden, dass Anliegerverkehr nicht benachbarte Wohnbereiche durchfahren muss und diese stört, sondern vielmehr das Hauptverkehrsstraßennetz auf kurzem Wege erreicht wird.

<sup>305</sup> Er wurde erstellt vom Planungsbüro Schara in Mannheim.

<sup>306</sup> Verbandsgemeinde Göllheim (1988): Erläuterungsbericht zum FNP der Verbandsgemeinde Göllheim, Göllheim, Seite 45.

<sup>307</sup> Vgl. Verbandsgemeinde Göllheim (1988): a. a. O., Seite 59.

Steuerungswirkung entfalten sollte der FNP 1988 v.a. hinsichtlich der Entwicklung der Siedlungsflächen, der Flächensicherung von Flächen, die kurz- mittel- und langfristig für einen Rohstoffabbau in Frage kommen sowie der vorgreifenden Unterschutzstellung von geschützten Landschaftsbestandteilen und Naturdenkmälern.

## **4.3.2 Steuerungswirkung der Darstellungen**

### **4.3.2.1 Rahmensetzende Bindung nachfolgender Planungen**

#### **DARSTELLUNGSARTEN UND DARSTELLUNGSTIEFE IN DER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG IN DER VG GÖLLHEIM**

Im FNP 1988 wurden folgende Darstellungen getroffen: Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, Dorfgebiet, Gewerbliche Bauflächen, Industriegebiet, Fläche für den Gemeinbedarf, Flächen für den überörtlichen u. örtlichen Verkehr, Versorgungseinrichtungen, Grünflächen, Wasserflächen, Abbauf Flächen.

Der FNP schöpft den Katalog an möglichen Darstellungen (Planungen) nicht aus, unterteilt aber zum Teil sehr differenziert in Untergruppen (z.B. Versorgungseinrichtungen: Hochbehälter, Hauptwasserleitung, Pumpstation, etc.).

Die mit den Darstellungen verbundene zugegedachte Steuerungswirkung variiert erheblich. Nur die Steuerungswirkung der Darstellung der Wohnbauflächen schätzt Herr Rheinfrank als sehr hoch ein. Dies lässt vermuten, dass die Darstellung von Wohnbauflächen der zentrale Inhalt der FNPs der VG Göllheim ist. Eine mittlere Steuerungswirkung entfalten seiner Meinung nach die gemischten Bauflächen, die gewerblichen Bauflächen sowie die Flächen für den Verkehr.

Eine niedrige Steuerungswirkung entfalten nach Ansicht von Herrn Rheinfrank die Darstellungen Einrichtungen und Anlagen des Gemeinbedarfs, Flächen für Aufschüttungen und Abgrabungen, Flächen für Versorgungsanlagen und Grünflächen.

Die Darstellung von Flächen für Nutzungsbeschränkungen, Wasserflächen, Flächen für die Landwirtschaft und Waldflächen (nur als Bestandsdarstellung nicht als Plandarstellung enthalten) entfalten eine sehr niedrige bis keine Steuerungswirkung nach Ansicht von Herr Rheinfrank, da es sich im wesentlichen um Bestandsdarstellungen handelt. Dies ist im Fall der Darstellungen von Flächen für Nutzungsbeschränkungen recht verwunderlich.

Sowohl der FNP 1988 als auch der FNP 2000 unterscheiden in den Darstellungen im FNP in Bestand und Planung. Beide FNPs werden in den Erläuterungsberichten um Ortsplanausschnitte, die die Verortung der geplanten Bauflächen fast parzellenscharf erlauben, ergänzt.

Beide Pläne stellen Bauflächen nach ihrer allgemeinen Art der baulichen Nutzung, keine Baugebiete dar.

#### **ÄNDERUNGSVERFAHREN DES FNP 1988 DER VG GÖLLHEIM**

Es fanden keine Änderungsverfahren des FNP 1988 statt.

#### 4.3.2.2 Steuerung der Innanspruchnahme von Flächen anhand der Veränderungen im Gebiet der Verbandsgemeinde von 1988 bis 2002 (Ist-Soll-Vergleich)

##### IN ANSPRUCH GENOMMENE FLÄCHEN DIFFERENZIERT NACH DARSTELLUNGSART

<b>Wohnbauflächen gemischte Bau- flächen (Dorfge- biete)</b>	dargestellt 1988	Auf den dargestell- ten Flächen in Anspruch genommen laut FNP 2000 in ha und %	Noch vom FNP 1988 zur Verfö- gung stehende Flächen in ha „Reserve“	alternativ darge- stellte Wohnbau- fläche (nicht Pla- nung 2000)	Umwidmung 1988 zu 2000
insgesamt	49,7 ha 100%	ca.42,4 ha ca. 85%	ca. 0,4 ha ca. 0,7%	ca. 2,4 ha ca. 4,8%	ca. 6,9 ha ca. 13,9%
1. Einschätzung	Soll	Steuerung erfolgt	Steuerung noch offen	Steuerung nicht erfolgt	Steuerung nicht erfolgt

Für die 85% in Anspruch genommenen Flächen existieren Bebauungspläne sowie die Erschließung. Die Bebauungspläne und die verwirklichten Baugebiete entsprechen den Zielsetzungen des FNP 1988. Aus den angenommenen Dichtewerten kann geschlossen werden, dass als Form der Wohnbebauung die Einfamilienhausbebauung als „spezifisches Ziel“ zugrunde gelegt wurde. Ein Großteil der im Erläuterungsbericht aufgeführten geplanten Wohnbauflächen sind in der Planzeichnung als Dorfgebiet dargestellt.

Die 6,9 ha umgewidmeten Flächen wurden aus dem FNP 2000 v. a. aus landespflegerischen und Lagegründen herausgenommen.

Die Steuerungswirkung der Darstellung von Wohnbau- und gemischten Bauflächen ist nach dem Vergleich der Flächennutzungspläne als sehr gut zu betrachten. In 85% der Fälle wurden die dargestellten Bauflächen im Rahmen der Siedlungstätigkeit auch in Anspruch genommen. Der Großteil der verbleibenden Flächen wurde allerdings aus verschiedenen Gründen nicht mehr in die Planung aufgenommen. Zusätzlich zu den dargestellten Wohnbauflächen wurde eine 2,4 ha große Fläche im Anschluss an eine bestehende Wohnbaufläche in Albisheim in Anspruch genommen. Die zusätzliche Inanspruchnahme ging zu Lasten landwirtschaftlich genutzter Flächen.

In der VG Göllheim kaufen alle Ortsgemeinden die Wohnbauflächen auf und verkaufen nach Entwicklung der Baugebiete Bauplätze mit einer Bauverpflichtung innerhalb von zwei Jahren. Sollte innerhalb dieser Zeitspanne der Bauplatz nicht bebaut sein, fällt er nach einer Klausel im Kaufvertrag zur Kaufsumme an die Ortsgemeinde zurück. Ergänzend wird in den Kaufverträgen der Bauplätze eine Nutzungsverpflichtung von fünf Jahren vereinbart, um potentielle Spekulanten abzuschrecken und Bevölkerung mit längerfristigen Bleibeabsichten anzusiedeln.

Die restlichen 15% der dargestellten Wohnbaufläche, die nicht in Anspruch genommen wurde, sind zum Teil einer etwas zu hoch gegriffenen Bevölkerungsprognose für einzelne Ortsgemeinden zuzuschreiben. Zum Teil wurden wie oben bereits angeklungen aber auch landespflegerische Erkenntnisse gewonnen, die einer Siedlungsentwicklung entgegenstanden.



<b>gewerbliche Bauflächen</b>	dargestellt 1988	Auf den dargestell- ten Flächen in Anspruch genommen laut FNP 2000 in ha und %	Noch vom FNP 1988 zur Verfüg- ung stehende Flächen in ha und % „Reserve“	Zusätzlich dar- gestellte gewerb- liche Baufläche (nicht Planung 2000)	Umwidmung 1988 zu 2000
insgesamt	24,3 ha 100%	ca. 14,7 ha ca. 61%	ca. 6 ha ca. 25%	0 ha 0%	ca. 4 ha ca. 16%
1. Einschätzung	Soll	Steuerung erfolgt	Steuerung noch offen	Steuerung nicht erfolgt	Steuerung nicht erfolgt

Die dargestellten gewerblichen Bauflächen wurden zu ca. 61 % in Anspruch genommen. Der Schwerpunkt der gewerblichen Entwicklung wurde auf die Gemeinde Göllheim gelegt. Die dort dargestellten gewerblichen Bauflächen wurden auch zu einem sehr hohen Prozentsatz in Anspruch genommen (dargestellt in Göllheim 14,5 ha, in Anspruch genommen: 13,5 ha; 1 ha steht weiter zur Verfügung). Da die restlichen gewerblichen Bauflächen vor allem auf Wunsch bestimmter Unternehmer wegen Erweiterungs- oder Verlagerungsabsichten dargestellt wurden, sind diese je nach Realisierung dieser Vorhaben in Anspruch genommen worden. Der gewerbliche Standort „Dreisen“ ist trotz der unmittelbaren Nähe zur Autobahnauffahrt von Investoren offensichtlich nicht angenommen worden.

Die Bebauungspläne für diese Gewerbegebiete entsprechen ebenso wie die verwirklichten Bauvorhaben den Zielsetzungen des FNPs.

Als Gründe dafür, warum ca. 39% der dargestellten gewerblichen Bauflächen nicht in Anspruch genommen wurden, kristallisierten sich im Rahmen des Interviews folgende heraus:

- nicht realisierte Erweiterungs- oder Verlagerungsabsichten ansässiger Unternehmen,
- die schleppende Lückenschließung der A63 von Kaiserslautern nach Mainz,
- die Umorientierung der Leitvorstellungen in einzelnen Ortsgemeinden im Laufe der Geltungsdauer des FNP stärker in Richtung Tourismus.

Über die im FNP dargestellten gewerblichen Bauflächen hinaus sind ergänzend keine Flächen in Anspruch genommen worden.

Die Steuerungswirkung der Darstellung gewerblicher Bauflächen ist auf der Grundlage dieser Untersuchungsergebnisse als gut einzustufen, da zwar ein gewisses Überangebot zu verzeichnen ist, aber keinerlei Änderungsverfahren eine Flächeninanspruchnahme an anderer Stelle notwendig gemacht hat.

Im FNP 1988 sind keine geplanten **Sonderbauflächen** dargestellt.

**Flächen für Einrichtungen des Gemeinbedarfs** kalkuliert die VG Göllheim v. a. auf der Basis von „Wunscharmendungen“ aus den Ortsgemeinden. Die im FNP 1988 symbolhaft dargestellten Dorfgemeinschaftshäuser wurden je nach finanzieller Situation der Ortsgemeinde realisiert. Dabei handelte es sich teilweise um Umnutzung bestehender Gebäude (z.B. das Schulhaus in Standenbühl) und teilweise um Neubauten in Dorfgebieten. Ebenso verhält es sich mit im FNP 1988 vorgesehenen Kinderspielflächen.

Eine Auseinandersetzung mit veränderten Bedarfsstrukturen aufgrund der Entwicklung des Altersquotienten hat in der VG Göllheim schon früh stattgefunden, so dass

zum einen ein Altersheim realisiert wurde und zum anderen die oben beschriebene Praxis des Baulandverkaufs entwickelt wurde.

Im FNP 1988 sind folgende geplante **Verkehrsflächen** dargestellt, auf die die Verbandsgemeinde einen Einfluss (Steuerungsmöglichkeiten) hat: eine Sammelstraße in Göllheim im Zuge der südlichen Ortserweiterung. Diese ist im FNP 2000 nicht dargestellt, also nicht realisiert worden. Nach Auskunft von Herr Rheinfrank wurde die Erschließung der Wohngebiete mittels Stichstraßen ohne Sammelstraße realisiert. In Göllheim wird die Ansicht vertreten, dass die Verkehrsplanung kein wichtiger Teil der Flächennutzungsplanung ist und andersherum der FNP auch keinen Stellenwert für die Planung und Durchsetzung verkehrlicher Ziele hat.

Diese Einschätzung ist vor dem Hintergrund des recht engen Netzes an Bundes- und Landesstraßen in der VG und den überwiegend kleinteilig dargestellten Bauflächen nachvollziehbar.

Die Zahl und die Größe der öffentlichen **Grünflächen** in den Ortsgemeinden der VG wurde im Erläuterungsbericht als sehr gering eingestuft. Da aber durch die Gemeindegrenzen überall ein unmittelbarer Kontakt zur freien Landschaft besteht, wurde von der Darstellung öffentlicher Grünflächen bis auf wenige Ausnahmen abgesehen:

<b>dargestellte Grünflächen und Sportflächen im FNP 1988</b>	<b>Stand im FNP 2000</b>
In Göllheim:	
Grünfläche im nördlichen Teil des Königsgrabens	realisiert
Grünfläche an der Gemeindeverwaltung	realisiert
Friedhofserweiterung	realisiert
Sportfläche zur Erweiterung der bestehenden Sportanlagen	realisiert
In den Ortsgemeinden:	
Friedhoferweiterungen <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Standenbühl</li> <li>▪ Einselthum</li> <li>▪ Weitersweiler</li> </ul>	alle nicht realisiert
Sportflächen <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Albisheim</li> <li>▪ Bubenheim</li> </ul>	realisiert weiter in Planung

Die im FNP 1988 der VG Göllheim dargestellten Grün- und Sportflächen sind zum Großteil realisiert worden, d.h. das Planungsprogramm der Verbandsgemeinde und von den Ortsgemeinden ist im wesentlichen im Planungszeitraum abgearbeitet worden.

Im FNP 1988 wurden in der VG Göllheim **Flächen für Abgrabungen und Aufschüttungen** in einem Umfang von ca. 11% der Gemarkungsfläche dargestellt:

<b>Flächen für Abgrabungen und Aufschüttungen</b>	<b>dargestellt im FNP 1988</b>	<b>Abgleich mit dem FNP 2000</b>
Kalksteinabbau		
<b>Flächen, die bis 2000 abgebaut werden sollen</b> (Genehmigungsverfahren am Laufen):		
Göllheim Nord und Nordost	85 ha	ca. 55 ha realisiert
Rüssingen Nord und Ost	130 ha	weiter in Planung
	215 ha = 100%	55 ha = 25,6%
<b>Flächen für den langfristigen Bedarf</b>		
Göllheim Ost	48 ha	weiter in Planung
Rüssingen West	160 ha	weiter in Planung
Lehm und Ton:		
Göllheim Südwest	523 ha	7ha realisiert, 195 ha in Planung
Lautersheim West	10 ha	weiter in Planung

Dieser Darstellungsart wird in der VG Göllheim insgesamt eine niedrige Steuerungswirkung beigemessen. Im wesentlichen handelt es sich um eine Flächensicherung für die Gewinnung von Bodenschätzen, die räumlich gesehen von Untersuchungen und Vorgaben der Regionalplanung übernommen worden sind.

Die bis auf den Kalksteinabbau in Göllheim sehr geringe Inanspruchnahme ist einerseits auf die langfristig angelegte Flächensicherung und andererseits auf scheinbar nicht verlässliche Angaben der jeweiligen Untenehmen für einen mittel- bis langfristigen Zeitraum zurückzuführen.

Die Darstellungsarten **Flächen für die Landwirtschaft**, für die **Forstwirtschaft**, für **Anlagen der Ver- und Entsorgung** wurden im Rahmen des Erläuterungsberichtes zum FNP 1988 zwar in Form einer umfassenden Bestandsaufnahme abgehandelt, haben aber nicht zu geplanten Flächendarstellungen verbunden mit einer Steuerungswirkung geführt.

Die folgende Tabelle listet zusammenfassend die im FNP 1988 verwendeten Darstellungsarten auf, enthält die Einschätzung des Interviewpartners bezüglich der Steuerungswirkung der einzelnen Darstellungen und gibt die ermittelte Steuerungswirkung wider:

Darstellungen im FNP 1988	Einschätzung der Steuerungswirkung <sup>308</sup> des FNP durch H. Rheinfrank	Ermittelte Steuerung...
Bauflächen		
Wohnbauflächen	1	auf ca. 85% der dargestellten Fläche erfolgt
Gemischte Bauflächen Dorfgebiet	3	
Gewerbliche Bauflächen Industriegebiet	3	auf ca. 61% der dargestellten Fläche erfolgt
Fläche für den Gemeinbedarf	5	Steuerung teilweise erfolgt
Flächen für den überörtlichen u. örtlichen Verkehr	4	Steuerung nicht erfolgt
Versorgungseinrichtungen	5	Bestandsdarstellung ohne Steuerungswirkung
Grünflächen	5	Steuerung weitgehend erfolgt
Wasserflächen	6	Bestandsdarstellung ohne Steuerungswirkung
Abbauflächen	5	Steuerung weitgehend nicht erfolgt bei vorwiegendem Interesse der Flächensicherung weniger Nutzungssteuerung auf ca. 85% der dargestellten Fläche erfolgt

Den Stellenwert der Flächennutzungsplanung in der VG Göllheim insgesamt beurteilt Herr Rheinfrank folgendermaßen:

	Sehr hoch					sehr niedrig
als bodennutzungsbezogener, räumlicher Leitplan für das künftige Stadtentwicklungskonzept	1	2	3	4	5	6
in seiner Bedeutung für eine gesamtstädtische Sichtweise in der Stadtentwicklung	1	2	3	4	5	6
als Instrument zur Flächensicherung für den Wohnungsbau	1	2	3	4	5	6
als Instrument zur Flächenbereitstellung für die Wirtschaft	1	2	3	4	5	6
als Instrument zur Sicherung und Vernetzung von Freiräumen*	1	2	3	4	5	6
als Instrument für eine vorausschauende stadtverträgliche Verkehrsentwicklung	1	2	3	4	5	6

<sup>308</sup> Diese Einschätzung erfolgte im Rahmen des Interviews nach Schulnoten von 1 (Steuerungswirkung wird als sehr hoch eingeschätzt) bis 6 (die Steuerungswirkung wird als sehr niedrig eingeschätzt).

### 4.3.2.3 Zuordnung der Bauflächen und Freiflächen zueinander

Im Laufe der Geltungsdauer des FNP 1988 wurde ergänzend eine Wohnbaufläche von ca. 2,4 ha direkt im Anschluss an eine Wohnbaufläche in Albisheim in Anspruch genommen. Dies ging zu Lasten landwirtschaftlich genutzter Flächen. Nach Auskunft von Herr Rheinfrank kam dies dadurch zustande, dass in Albisheim eine Wohnbaufläche von 3 ha aus Gründen der Beeinträchtigung des Landschaftsbildes aus dem Planungsprogramm herausgenommen wurde. Quantitativ ist es somit nicht zu einer nennenswerten Verschiebung hinsichtlich des Verhältnisses und der Zuordnung von Bauflächen und Freiflächen zueinander gekommen.

### 4.3.2.4 FNP – das Planungsprogramm für Gemeinde und öffentliche Planungsträger

Im FNP 1988 der VG Göllheim wurde das Planungsprogramm für die Verbandsgemeinde und die Ortsgemeinden sowie die öffentlichen Planungsträger für die Bereiche Bauflächen (verbindliche Bauleitplanung und Erschließung je nach Nachfrage), Flächen für Anlagen für den Gemeinbedarf, Grünflächen und Verkehrsflächen entworfen.

Planungsprogramm	Bemerkungen zur Realisierung
Wohnbauflächen und gemischte Bauflächen	für 85% bestehen Bebauungspläne und die Erschließung
Gewerbliche Bauflächen	für 61% bestehen Bebauungspläne und die Erschließung
Flächen für Anlagen des Gemeinbedarfs	teilweise Realisierung
Verkehrsflächen	Die dargestellte Sammelstraße zur Erschließung der Wohnbauflächen im Süden Göllheims wurde im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung durch Stichstraßen ersetzt.
Grünflächen	Die darstellten geplanten Grünflächen und Sportflächen wurden bis auf Friedhoferweiterungen in drei Ortsgemeinden alle realisiert.

### 4.3.3 Steuernde Wirkung der Beteiligungsrunden im Planungsprozess des FNP 1988

#### FRÜHZEITIGE BÜRGER- UND TÖB BETEILIGUNG

Weder dem Plan (in Form von Verfahrensvermerken etwa) noch dem Erläuterungsbericht sind Angaben über das Ob und das Wie einer frühzeitigen Bürger- und TöB-Beteiligung zu entnehmen. Die folgenden Angaben wurden daher allein im Rahmen des Interviewtermins gewonnen.

Eine informelle frühzeitig TöB Beteiligung hat stattgefunden, um den Vorentwurf des FNPs zu qualifizieren. Die frühzeitige Bürgerbeteiligung wurde durch Publikationen in der örtlichen Presse sowie im Amtsblatt vorbereitet. In jeder Ortsgemeinde wurde neben der Offenlage eine Bürgerversammlung durchgeführt, bei der die Planung jeweils erläutert wurde. Dabei war die Beteiligung sehr rege, ohne dass exakte Zahlen genannt oder ermittelt werden konnten.

## AUSLEGUNG

Die Auslegung fand vom 04.03.1985 bis zum 09.04.1985 statt. Im Rahmen der Auslegung kam es zu 122 Anregungen, die von Bürgern formuliert wurden und teilweise zu Änderungen des FNP-Entwurfs geführt haben. Dies lässt darauf schließen, dass eine Vielzahl an Bürgern an dem Aufstellungsverfahren interessiert teilgenommen hat. Die Verarbeitung dieser Anregungen war mit einem enormen Zeitaufwand im Rahmen des Planverfahrens zur Aufstellung des FNP verbunden.

Im Rahmen der Auslegung<sup>309</sup> wurden 66 TöB um eine Stellungnahme gebeten. Davon haben 35 Anregungen formuliert, die teilweise zu Änderungen geführt haben.

Es wurden im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens gesonderte Gespräche mit den ansässigen Unternehmen geführt.

Die Anregungen der Nachbar-Verbandsgemeinden führten zu unwesentlichen Änderungen des FNP-Entwurfs.

Die Einbindung der Kommunalpolitik in das Planungsverfahren ist nach Ansicht von Herrn Rheinfrank in der VG Göllheim durch die Information nicht nur des Verbandsgemeinderates und der zugehörigen –ausschüsse sondern auch durch gesonderte Information aller Ortsgemeinderäte sehr ausführlich erfolgt. Dabei hat seiner Einschätzung nach auch ein Wissenstransfer vom beauftragten Planungsbüro und der planenden Verwaltung in die Politik stattgefunden, der im wesentlichen in rationale politische Entscheidungen gemündet hat.

Nach dem Einfluss verschiedener gesellschaftlichen Gruppen in der VG Göllheim auf die Entscheidungsfindung im Rahmen der Stadtentwicklung befragt, skizzierte Herr Rheinfrank folgendes Bild:

	...haben folgenden Einfluss auf die Entscheidung im Rahmen der Stadtentwicklung (Skala von 1 (geringen) bis 6 (großen Einfluss))
Bürger	haben einen mittleren Einfluss, wobei die Chancen nicht systematisch genutzt werden (4)
Bürgerinitiativen	haben einen geringen Einfluss (1)
Die Verwaltung	hat einen mittleren Einfluss (5)
Die Kommunalpolitik	hat einen sehr großen Einfluss (6)
Wirtschaftsverbände	haben einen mittleren Einfluss (4)
Einzelne Investoren	haben einen geringen Einfluss (2)
Landwirtschaft	Hat einen mittleren Einfluss (4)

<sup>309</sup> Die Angaben zur TöB Beteiligung beziehen sich auf das Planverfahren des FNP 2000, da für den FNP 1988 die Akteneinsicht nicht möglich war. Nach Auskunft von Herr Rheinfrank kann allerdings davon ausgegangen werden, dass das Verfahren und die Beteiligungsquote 1988 sehr ähnlich war.

#### 4.3.4 Effizienz des Planverfahrens

##### 4.3.4.1 Kosten des Aufstellungsverfahrens zum FNP 1988

Mit der Erstellung des FNP 1988 wurde das Planungsbüro Schara beauftragt. Den dazugehörigen Landschaftsplan hat das Büro Olschewski erstellt. Der FNP samt Landschaftsplan kostete die Verbandsgemeinde rund 100.000,- DM, dabei wurde ein ergänzendes Klimagutachten erstellt.<sup>310</sup>

Die Arbeitsteilung zwischen der planenden Verwaltung und dem beauftragten Büro fand so statt, dass die VG Verwaltung mit den Fachbehörden und den Ortsgemeinden im Vorfeld eine interne Klärung der Planungswünsche und eine Abstimmung dieser geleistet hat, die dem Büro als Grundlage diente. Dabei waren von Seiten der VG Verwaltung durchgängig schätzungsweise zwei Sachbearbeiter mit jeweils 20% ihrer Arbeitszeit mit der Flächennutzungsplanung beschäftigt, um v. a. koordinierende Aufgaben sowie Kommunikationsaufgaben wahrzunehmen. Punktuell wurde auch der Verbandsbürgermeister einbezogen.

Die Öffentlichkeitsarbeit war durch Veröffentlichungen im Amtsblatt und der örtlichen Presse sowie Bürgerversammlungen in kostenfreien Räumen kostenneutral.

Der Verbandsgemeinderat tagt durchschnittlich alle zwei Monate. Er hat in der VG Göllheim 27 Ratsmitglieder, die als Sitzungsgeld 10,-€ erhalten. Der Landschaftsplan war ca. fünf Mal und der FNP unabhängig davon ca. zehn Mal Thema im Verbandsgemeinderat. Dazu kommen jeweils unmittelbar vor den VGRatssitzungen Sitzungen der 15 Ortsgemeinderäte (Summe der Mitglieder der Ortsgemeinderäte: 140). Herr Rheinfrank konnte leider keine Angaben darüber machen, wie viel Sitzungsgeld für Mitglieder dieser anfallen. Grob überschlägig können, unterstellt man, dass auch die Ortsgemeinderäte 10 € Sitzungsgeld bekommen, folgende Kosten ermittelt werden:  $27 \times 10 \times 15 + 140 \times 10 \times 15 = 25.050,- €$ . Dabei unberücksichtigt bleiben Fahrtkosten, Kosten für die Mitglieder des Bauausschusses etc. Insgesamt lässt sich nach der Schilderung des Prozedere durch Herr Rheinfrank mutmaßen, dass die Behandlung des FNPs in den politischen Gremien in Verbandsgemeinden einen, auf die Gesamtkosten bezogen erheblichen Anteil ausmacht.

Nach Herr Rheinfranks Einschätzung sind kostentreibende Faktoren im Planaufstellungsprozess v. a. die ausführliche Bestandsaufnahme und die Erstellung des Erläuterungsberichts. Zeitliche Einsparpotentiale sieht Herr Rheinfrank im wesentlichen im Bereich der Gutachten und der TöB Beteiligung.

Bei der Evaluation der Kosten des Planverfahrens zur Aufstellung des FNP 1988 sowie 2000 wird deutlich, dass in Verbandsgemeinden die politischen Abstimmungsprozesse im Vergleich mit den fachlich beauftragten Arbeiten durch die Behandlung nicht nur im Verbandsgemeinderat und dem entsprechenden Bauausschuss sondern parallel in allen betroffenen Ortsgemeinderäten einen immensen Anteil ausmachen. Weiterhin ist auffällig, dass zwischen 1988 und 2000 offenbar eine hohe „Preissteigerung“ (etwa Faktor 3,4), vor allem verursacht durch aufwendigere Gutachten im Um-

<sup>310</sup> Der FNP 2000 war demgegenüber wesentlich teurer. Nach Auskunft von Herr Rheinfrank wurden für den FNP 2000 87.000,- € für extern vergebene Gutachten (Landschaftsplan, Biotopkartierung, Studie Umsetzungsmöglichkeit des Öko-Kontos), ca. 20.000,- € für fachliche Aufgaben innerhalb der Verwaltung sowie 60.000,- € Honorar für das planaufstellende Planungsbüro verausgabt. Hinzukamen die Kosten für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Höhe von 1.000,-€ sowie für die TöB Beteiligung (3.000,-€), so dass insgesamt überschläglich Kosten für den FNP 2000 in Höhe von 171.000,-€ entstanden sind.

weltbereich, stattgefunden hat. Der finanzielle Anteil, der - trotz der Vergabe der FNP-Erstellung an Externe - in der Verwaltung anfällt ist ebenfalls recht hoch.

Die grobe Ermittlung der Kosten des Aufstellungsverfahrens zum FNP 1988 im Verhältnis zu dem erzielten Nutzen (Steuerungswirkung der Darstellungen) ergibt dennoch ein positives Ergebnis.

#### **4.3.4.2 Dauer des Planverfahrens zur Aufstellung des FNP 1988**

##### **FNP 1988**

Das Aufstellungsverfahren hat von dem Aufstellungsbeschluss bis zur Genehmigung nahezu zwölf Jahre (genau 11 Jahre 11 Monate und 23 Tage) gedauert. Da in der Verbandsgemeindeverwaltung kein Sachbearbeiter mehr aus dieser Zeit in der Bauverwaltung ist und die zur Verfügung gestellte Verfahrensakte keinen näheren Aufschluss gibt, ist die Dauer des Planverfahrens nicht im Detail zu rekonstruieren. Am

17.12.1976 vier Jahre nach Gründung der Verbandsgemeinde erging der Aufstellungsbeschluss des Verbandsgemeinderates Göllheim zur Aufstellung eines FNP. Über acht Jahre später vom

4.3. – 9.4.1985 fand die Auslegung statt.

24.6.1985 fasste der Verbandsgemeinderat den Feststellungsbeschluss. Nach über drei Jahren, am

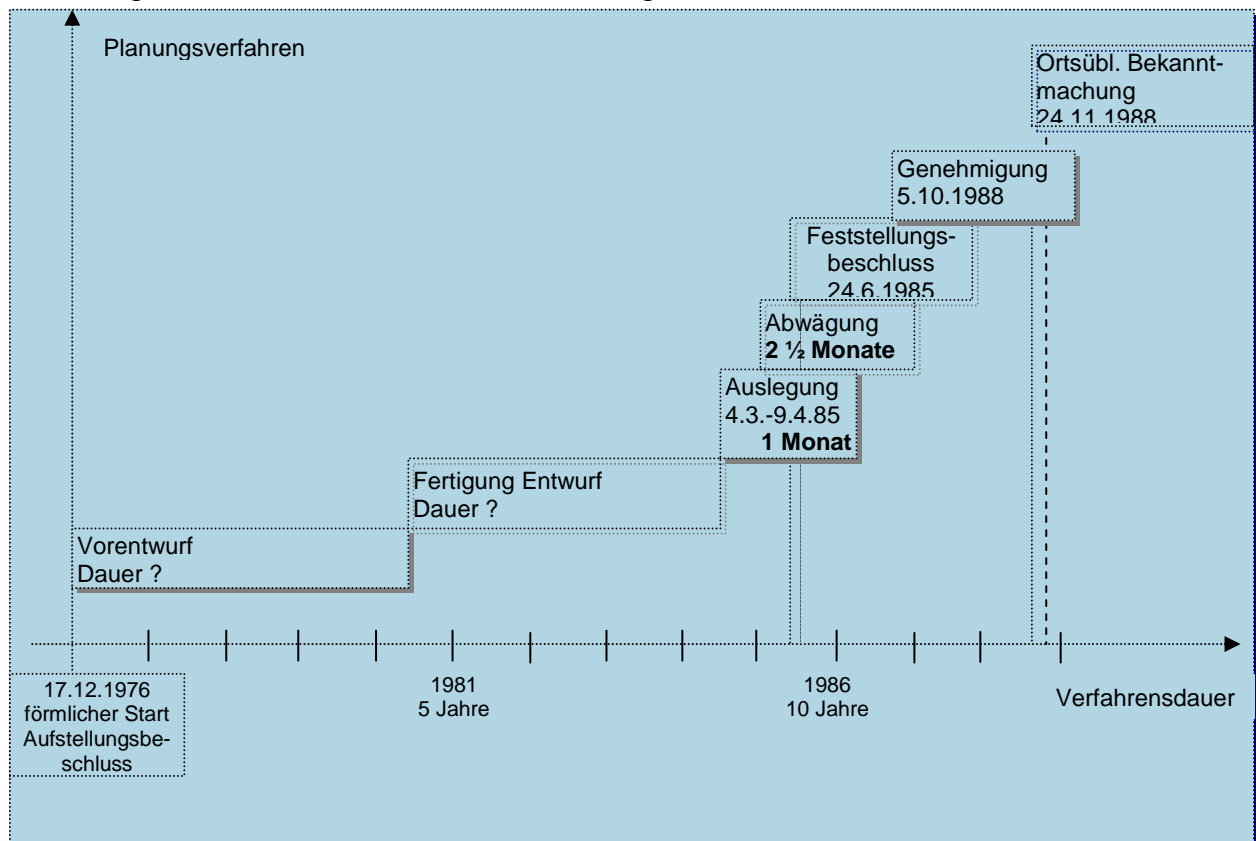
05.10.1988 erging die Genehmigung der Kreisverwaltung Donnersbergkreis mit Auflagen.

24.11.1988 Bekanntmachung der Genehmigung.

Auffällig ist, dass sich die Genehmigung des FNPs über drei Jahre hinzog. Die Verfahrensakte gibt nur Aufschluss darüber, dass die Genehmigung des FNP 1988 mit der Auflage erteilt wurde, dass zwei Baugebiete (in Zellertal „Bei der Schule“ und Albisheim „Am Wingertsberg“) entfallen.



Abbildung 4-11:Verfahrensdauer und Planungsverfahren FNP 1988



Im Vergleich dazu das Planaufstellungsverfahren des FNP 2000:

Das Planverfahren dauerte vom Aufstellungsbeschluss bis zur Genehmigung rund acht Jahre (genau: 7 Jahre und 11 Monate und 24 Tage).

Am

- 13. 7.1992 wurde der Beschluss zur Gesamtfortschreibung vom Verbandsgemeinderat gefasst. Am selben Tag wurde ein Planungsbüro aus Mannheim mit „dem Gesamtwerk“ beauftragt.
- 5. 11.1992 wurde dieser Beschluss ortsüblich bekannt gemacht.
- 21. 02.1994 war ein Vorentwurf fertiggestellt, der vom Verbandsgemeinderat als Grundlage für die Beteiligung der TöB zur Stellungnahme sowie der frühzeitigen Bürgerbeteiligung angenommen wurde.

Im April 1994 wurden die Arbeiten am FNP zunächst mit dem Antrag auf landesplanerische Stellungnahme „abgeschlossen“. Sie wurden nach Eingang der landesplanerischen Stellungnahme fortgeführt und mit den Ortsgemeinden abgestimmt.<sup>311</sup> Am

- 6./7.4.1998 wurden einerseits die TöB zur Stellungnahme aufgefordert und andererseits die Landesplanerische Stellungnahme eingeholt.

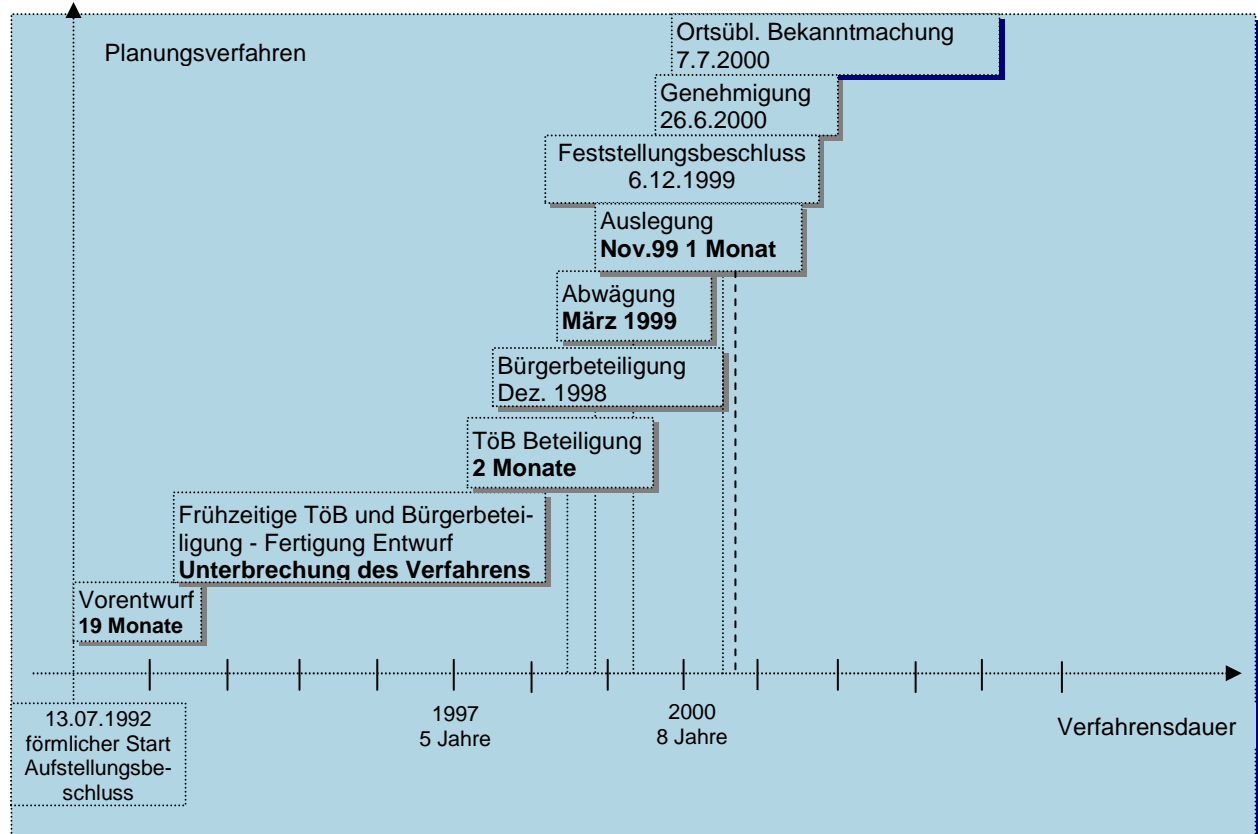
Die Beteiligung der TöB an der Planaufstellung erfolgt von April bis Juni 1998. Ab

- 9.12.1998 fand die Bürgerbeteiligung statt. Am

<sup>311</sup> Verbandsgemeinde Göllheim (2000): a. a. O., Seite 1.

- 1.03.1999 wurde über die vorgebrachten Bedenken und Anregungen der TöB und der Bürger beraten.
- 15.10.1999 ortsübliche Bekanntmachung der Auslegung, die vom
- 2.11-21.11.1999 stattfand. Am
- 06.12.1999 Feststellungsbeschluss. Am
- 26.06.2000 Genehmigung durch die Kreisverwaltung Donnersbergkreis und am
- 7.7.2000 öffentliche Bekanntmachung der Genehmigung.

Abbildung 4-12: Verfahrensdauer und Planungsverfahren FNP 2000



Im Rahmen des Aufstellungsverfahrens gab es eine vierjährige „Unterbrechung“, um landespflegerische Stellungnahmen einzuholen, wobei der Landschaftsplan 1993 - von einem externen Büro erarbeitet - vorgelegt wurde.

Im Vergleich der Dauer einzelner Verfahrensabschnitte zeigt sich folgendes Bild:

<b>Verfahrensabschnitte</b>	<b>Dauer FNP 1988</b>	<b>Dauer FNP 2000</b>	<b>Durchschnittliche Dauer nach Bunzel/Meyer</b>
Aufstellungsbeschluss = Start	17.12.1976	13.7.1992	(Vorarbeiten vor dem Aufstellungsbeschluss 1 Jahr 7 Monate)
Erstellung des Vorentwurfes	8 Jahre und 3 Monate	1 Jahr 7 Monate und 8 Tage	3 Jahre 11 Monate
Erstellung des Entwurfs nach der frühzeitigen Bürgerbeteiligung		5 Jahre 8 Monate 11 Tage	
Auslegung	1 Monat	19 Tage	
Nach der Auslegung bis zum Feststellungsbeschluss	2½ Monate	17 Tage	1 Jahr 9 Monat
Genehmigung	3 Jahre 4 Monate	6 Monate und 20 Tage	4 Monate
Bekanntmachung	1½ Monate	11 Tage	
Gesamt	11 Jahre 11 Monate	7 Jahre 11 Monat 24 Tage	7 Jahre 7 Monate

In der Studie Bunzel/Meyer wurde bezüglich der Verfahrensdauer nicht zwischen verschiedenen Gemeindegrößenklassen, Verbandsgemeinden mit mehreren Ortsgemeinden etc. unterschieden.

Auffällig bei dieser Gegenüberstellung ist, dass das Planverfahren des FNP 2000 vier Jahre kürzer war als das von 1988. Dabei wurde hauptsächlich „Zeit gutgemacht“ bis zur Erstellung des Entwurfes (ca. ein Jahr) sowie bei der Dauer der Genehmigung (fast drei Jahre). Im Vergleich zu den in der Bunzel/Meyer Studie erhobenen Zeiträumen fällt auf, dass beide FNPs der VG Göllheim mehr Zeit in der Phase bis zum Entwurf benötigt haben.

Nach einer Einschätzung gefragt, inwieweit folgende Faktoren einen Einfluss auf die Dauer des Planverfahrens hatten, gab Herr Rheinfrank folgende Auskunft:

	gar nicht	stark				
Probleme bei der Datenbeschaffung	1	2	3	4	5	6
Frühzeitige Bürgerbeteiligung	1	2	3	4	5	6
Bürgerbeteiligung	1	2	3	4	5	6
Abstimmung mit Nachbargemeinden	1	2	3	4	5	6
Abstimmung mit Fachplanungen	1	2	3	4	5	6
TöB Beteiligung	1	2	3	4	5	6
Behandlung in politischen Gremien	1	2	3	4	5	6
Verwaltungsinterne Probleme	1	2	3	4	5	6
Beanstandungen der Genehmigungsbehörde	1	2	3	4	5	6
Erstellung und Behandlung des Landschaftsplans in den politischen Gremien	1	2	3	4	5	6

Seiner Einschätzung nach hat einzig und allein die Aufstellung des Landschaftsplans, seine Behandlung in den Gremien sowie seine Rolle im Genehmigungsverfahren das Planverfahren bezüglich der Dauer gravierend beeinflusst.

Der Faktor Dauer in Relation gestellt zur erzielten Steuerungswirkung erlaubt Rückschlüsse auf die Effizienz des Planverfahrens. Die Dauer des Aufstellungsverfahrens des FNP 1988 hat überdurchschnittlich lange Zeit in Anspruch genommen. Einerseits ist auffällig, dass der FNP einer Verbandsgemeinde durch die Zustimmung aller Ortsgemeinderäte lange Phasen der politischen Abstimmung durchläuft und die Phase von der Erstellung des Entwurfs bis zur Auslegung sehr lang ist. Andererseits muss festgestellt werden, dass keine Änderungsverfahren notwendig wurden und dass die Steuerungswirkung der Darstellung sehr hoch war. Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass durch eine recht detaillierte politische Abstimmung eine höhere Bindungswirkung und Akzeptanz der Flächennutzungsplanung als mittelfristige Entwicklungsplanung der Verbandsgemeinde erzielt werden kann.

#### 4.4. Fallstudie VG Wolfstein



Für die Fallstudie der Verbandsgemeinde Wolfstein wurden die Flächennutzungspläne von 1985 und 2001 samt deren Erläuterungsberichte ausgewertet. Das Interview zur Flächennutzungsplanung in der Verbandsgemeinde wurde am 04.09.2003 mit dem Leiter der Bauverwaltung Herr Jung geführt. Herr Jung ist seit 2000 für die Flächennutzungsplanung in der Verbandsgemeinde zuständig, hat also keines der beiden Planungsverfahren aktiv gestaltet.

Die VG Wolfstein repräsentiert im Rahmen der Fallstudienuntersuchung eine Verbandsgemeinde, die im dünn besiedelten ländlich Raum in ungünstiger Lage liegt. Die Stadt Wolfstein ist Sitz der Verbandsgemeindeverwaltung.

##### 4.4.1 Ausgangssituation und Zielkonzeption

Die VG Wolfstein liegt im nördlichen Bereich der Region Westpfalz, nördlich der A6 von Mannheim nach Saarbrücken, an der B270 von Kaiserslautern nach Kirn und an der Schienenstrecke Kaiserslautern-Lauterecken.

Im LEP III Rheinland-Pfalz liegt die VG Wolfstein auf der Karte der Raumstrukturgliederung im „dünn besiedelten ländlichen Raum in ungünstiger Lage“ (vgl. auch Abbildungen in Kapitel 3.5). Die Ortsgemeinde Wolfstein ist im Regionalen Raumordnungsplan Westpfalz als Grundzentrum ausgewiesen. Die Verbandsgemeinde insgesamt liegt im Verflechtungsbereich des Mittelzentrums Kusel und des Oberzentrums Kaiserslautern.

Im Zuge der Verwaltungsreform 1970 wurde im September 1971 die Verbandsgemeinde Wolfstein gegründet. Sitz der Verbandsgemeindeverwaltung ist die Stadt Wolfstein.

Die VG Wolfstein besteht aus 15 Ortsgemeinden<sup>312</sup>, hat rund 9.126 Einwohner<sup>313</sup> (Stand 2001) und umfasst eine Gemarkungsfläche von rund 104 Quadratkilometern (10.400 ha). Sie liegt im Regierungsbezirk Rheinhesen-Pfalz im Landkreis Kusel. Aufsichts- und Genehmigungsbehörde für den FNP der VG Wolfstein ist die Kreisverwaltung Kusel.

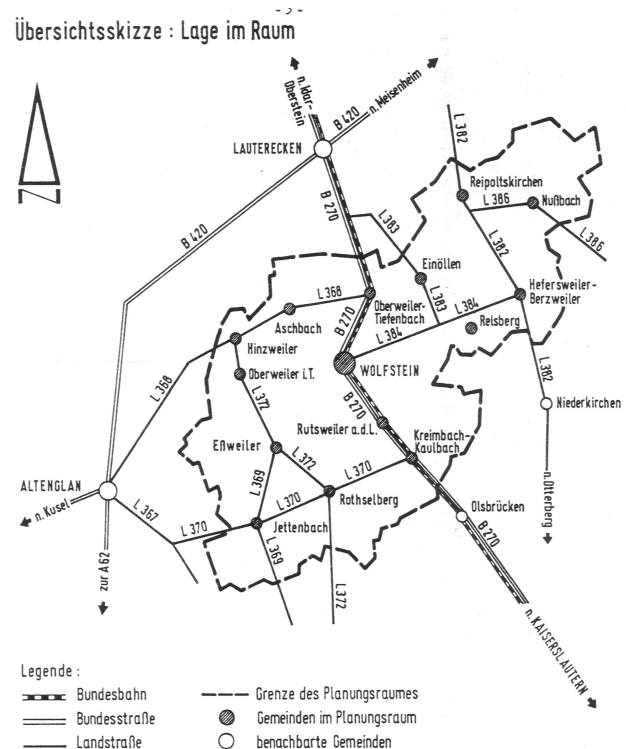


Abbildung 4-13: Lage der VG Wolfstein im Raum

<sup>312</sup> Das sind: Aschbach, Einöllen, Essweiler, Hefersweiler, Hinzweiler, Jettenbach, Kreimbach-Kaulbach, Nussbach, Oberweiler im Tal, Oberweiler-Tiefenbach, Reipoltskirchen, Relsberg, Rothselberg, Rutsweiler a. d. Lauter, Wolfstein.

<sup>313</sup> Von der Anzahl der Einwohner her ist die kleinste Ortsgemeinde mit 182 EW Nussbach, die größte mit 2.101 EW Wolfstein. Von der Größe der Gemarkungsfläche ist die kleinste Ortsgemeinde Oberweiler-Tiefenbach mit 3,26 ha, die größte ist Wolfstein mit 13,69ha.

Die Stadt Wolfstein liegt zentral in der Verbandsgemeinde an der B270. Die Entfernung nach Kaiserslautern (OZ) beträgt 22 km, Kusel (MZ) ist 34 km und Lauterecken (MZ) 10 km entfernt.

Im Verbandsgemeindegebiet überwiegt die Einzelhausbauweise. Etwa 66% der Siedlungsflächen sind gemischte Bauflächen, etwa 25% Wohnbauflächen und nur ca. 8% der Siedlungsfläche werden gewerblich genutzt.

Die Siedlungsstruktur der Ortsgemeinden der VG Wolfstein wird durch die Ortsform des Haufendorfes geprägt, wobei der überwiegende Teil der Ortsgemeinden locker bebaut ist.

Die Bevölkerungsentwicklung in den Jahren der Aufstellung des FNP 1985 verlief negativ. Von 1970 bis 1982 sank die Zahl der Einwohner in der VG von 9.507 auf 8.974 um 533. Dabei wiesen auch in der Einzelbetrachtung alle Ortsgemeinden außer Oberweiler-Tiefenbach und Rutsweiler eine negative Bevölkerungsbilanz auf.

Obwohl im RROP Westpfalz von 1989 alle Ortsgemeinden die Gemeindefunktion L (Landwirtschaft) bekommen haben, prägt die Landwirtschaft die Ortsgemeinden immer weniger. Während 1970 noch 16,1% in diesem Sektor tätig waren, waren es 1987 nur noch 4,8 %. Im produzierenden Gewerbe war die Zahl der Erwerbstätigen zwischen 1970 und 1987 nahezu konstant, im Dienstleistungssektor ist sie deutlich angestiegen (um ca. 11%).

Das Pendlersaldo hat sich in der Verbandsgemeinde konstant erhöht. Berufsauspendler pendeln v.a. nach Kaiserslautern (41%), Wolfstein (Stadt) (22%), Rockenhausen (4%), Lauterecken (2%), Kusel, Ramstein (je 1%) und zu „sonstigen Zielen“.

Die Karl-Otto-Braun KG, mit Sitz in Wolfstein, ist der weltweit größte Hersteller elastischer textiler Flächen für die Medizin und der größte Arbeitgeber des Landkreises. Das 1903 in Wolfstein gegründete Unternehmen beschäftigt an diesem Standort heute rund 1.100 Mitarbeiter.

Die VG Wolfstein gehört zur naturräumlichen Einheit des Nordpfälzer Berglandes und zeichnet sich durch ein sehr vielfältiges Landschaftsbild aus. Rund 33 % der Fläche der Verbandsgemeinde sind Waldflächen.

### **ERFORDERLICHKEIT UND ZIELE DER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG IN DER VG WOLFSTEIN 1985**

Drei Jahre nach Gründung der Verbandsgemeinde hat der Verbandsgemeinderat im November 1974 die Aufstellungen des FNPs beschlossen. Der FNP wurde 1985 genehmigt.

Die Kartengrundlage des FNP 1985 war die topographische Karte im Maßstab 1:10.000.

Die Verteilung der Bauflächen vor dem FNP 1985 gestaltete sich wie folgt:

Fläche der VG Wolfstein insgesamt	10.380 ha
Wohnbaufläche	70,08 ha
Gemischte Baufläche	201,92 ha
Gewerbliche Baufläche	12,22 ha

Wobei die gewerblichen Bauflächen lediglich in den Gemarkungen Kreimbach-Kaulbach, Oberweiler-Tiefenbach und Wolfstein zu Buche schlugen.

Dem Erläuterungsbericht sind keine Gründe für die Aufstellung des FNP zu entnehmen.

Die Flächennutzungsplanung der VG Wolfstein von 1985 orientierte sich sehr stark an Aufnahme- und Analysedaten der Regionalen Planungsgemeinschaft Westpfalz und leitete auch ihre Ziele aus regionalplanerischen Vorgaben und ergänzend einer 1978 durchgeführten Nahbereichsuntersuchung der VG Wolfstein ab.<sup>314</sup> Die Bauflächenausweisungen wurden dementsprechend eng an den regionalplanerischen Funktionszuweisungen der Ortsgemeinden orientiert.<sup>315</sup>

Ziel der Flächennutzungsplanung war es, Maßnahmen zur Strukturverbesserung der VG zu fördern. Als Negativfaktoren, die es abzubauen gilt wurden im Erläuterungsbericht des FNP 1985 genannt:

- Bevölkerungsverluste seit Mitte der 60er Jahre,
- die Abhängigkeit von einem einzelnen Großbetrieb sowie
- ein qualitativ und quantitativ unzureichendes infrastrukturelles Angebot.

Demgegenüber wurden als Entwicklungsimpulse gesehen: die Existenz eines gewerblichen Schwerpunktes in Wolfstein, ein bedeutendes Landschaftspotenzial für die Entwicklung einer Ferien- und Erholungslandschaft sowie die günstige Erreichbarkeit benachbarter Wirtschaftsräume.

Konkret wurden für die Flächennutzungsplanung folgende Ziele formuliert<sup>316</sup>:

- Qualitative und quantitative Anhebung des Ausstattungsniveaus im Bereich der öffentlichen und privaten Infrastruktur zur Wahrnehmung der Wohnfunktion,
- Verbreiterung und damit Ausweitung des Arbeitsplatzangebotes im produzierenden Gewerbe auf möglichst wachstumsstarke Industriezweige,
- Förderung und Aktivierung des Fremdenverkehrs und Erholungswesens in den dafür geeigneten Gemeinden bzw. Räumen.

Die Siedlungsentwicklung sollte sich schwerpunktmäßig auf Orte mit ca. 1.000 EW oder einem Einzugsbereich von 5.000 EW konzentrieren, um entsprechende öffentliche und private Versorgungseinrichtungen in tragfähigen Einheiten anbieten zu können. Diese Kriterien erfüllten lediglich Wolfstein, Jettenbach und Kreimbach-Kaulbach.

Ziele bezogen auf die Bereiche Sozial- und Gemeinwesen, Infrastruktur, Verkehr, Landespflege und Umwelt etc. werden nicht formuliert. Hier beschränkte sich der Erläuterungsbericht auf die Beschreibung des Status-Quo („Raumausstattung“).

---

<sup>314</sup> Diese Nahbereichsuntersuchung wurde von der GfL Planungsgruppe Bad Homburg im Juni 1978 erstellt. Wer sie in Auftrag gegeben hat ist dem Erläuterungsbericht nicht zu entnehmen.

<sup>315</sup> Vgl. Verbandsgemeinde Wolfstein (1985): Erläuterungsbericht zum einheitlichen FNP der Verbandsgemeinde Wolfstein, Wolfstein, Seite 5.

<sup>316</sup> Verbandsgemeinde Wolfstein (1985): a. a. O., Seite 45.

## 4.4.2 Steuerungswirkung der Darstellungen

### 4.4.2.1 Rahmensetzende Bindung nachfolgender Planungen

#### DARSTELLUNGSARTEN UND DARSTELLUNGSTIEFE IN DER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG IN DER VG WOLFSTEIN

Im FNP 1985 wurden folgende Darstellungen getroffen: Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, gewerbliche Bauflächen, Sonderbauflächen, Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs, Flächen für den überörtlichen u. örtlichen Verkehr, Flächen für Ver- und Entsorgungsanlagen, Grünflächen, Wasserflächen.

Der FNP 1985 hat den Katalog der möglichen Darstellungen nach §5 BBauG nicht ausgeschöpft. Im Vordergrund der Flächennutzungsplanung stand die Steuerung der Siedlungsentwicklung, die Ausstattung mit Einrichtungen des Gemeinbedarfs sowie die Entwicklung des Fremdenverkehrs als ein wirtschaftliches Standbein der Verbandsgemeinde. Im FNP 2001 wurden die Inhalte des Landschaftsplans relativ dezidiert als „Landespflegerische Festsetzungen“ dargestellt.<sup>317</sup>

Herr Jung beurteilt die Steuerungswirkung der Darstellungen Wohnbauflächen, gewerbliche Bauflächen und Sonderbauflächen als **sehr hoch**. Gemischte Bauflächen lassen sich seiner Ansicht nach auch im ländlichen Raum aufgrund von Akzeptanzproblemen nur schwer in der verbindlichen Bauleitplanung umsetzen, weshalb er dieser Darstellungsart lediglich eine **mittlere** Steuerungswirkung beimisst. Der Darstellung von Grünflächen, landespflegerischen Festsetzungen, Flächen für Nutzungsbeschränkungen und Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft weist Herr Jung eine hohe Steuerungswirkung zu. Eine **mittlere bis niedrige** Steuerungswirkung sieht er in der Darstellung von Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs, Flächen für den überörtlichen und örtlichen Verkehr, Flächen für die Ver- und Entsorgung sowie in der Darstellung von Wasserflächen, da es sich hierbei im wesentlichen um Bestandsdarstellungen oder nachrichtlichen Übernahmen anderer Planungsträger handelt.

Dem Erläuterungsbericht, der die Darstellungen durch Bestandsaufnahmen und –analysen, sowie prognostische Zielaussagen erläutert, schreibt Herr Jung fast durchgängig eine mittlere bis niedrige Bedeutung für nachfolgende Planungsebenen zu. Einzige Ausnahme bilden hier die Aussagen des Erläuterungsberichtes zu den dargestellten Wohnbauflächen.

Sowohl der FNP 1985 als auch der FNP 2001 unterscheiden zwischen Planungs- und Bestandsdarstellungen. Beide Flächennutzungspläne werden im Erläuterungsbericht ergänzt um Ortsplanausschnitte im Maßstab 1:5.000, die die Verortung der geplanten Bauflächen fast parzellenscharf erlauben.

Beide Pläne stellen Bauflächen nach ihrer allgemeinen Art der baulichen Nutzung, keine Baugebiete dar mit Ausnahme der Darstellung von Sondergebieten.

#### ÄNDERUNGSVERFAHREN DES FNP 1985 DER VG WOLFSTEIN

Der FNP 1985 der Verbandsgemeinde Wolfstein wurde keinem Änderungsverfahren unterzogen.

---

<sup>317</sup> Vgl. Verbandsgemeinde Wolfstein (2001): Erläuterungsbericht zum einheitlichen FNP der Verbandsgemeinde Wolfstein, Wolfstein.



#### 4.4.2.2 Steuerung der Inanspruchnahme von Flächen anhand der Veränderungen im Gebiet der Verbandsgemeinde von 1985 bis 2000 (Ist-Soll-Vergleich)

##### IN ANSPRUCH GENOMMENE FLÄCHEN DIFFERENZIERT NACH DARSTELLUNGSART

<b>Wohnbauflächen</b>	dargestellt 1985	auf den dargestellten Flächen in Anspruch genommen laut FNP 2001 in ha und %	noch zur Verfügung stehende Flächen in ha und % „Reserve“
Gesamt	7,89 ha 100%	ca. 6,57 ha ca. 83 %	ca. 1,32 ha ca. 17 %
1. Einschätzung	Soll	Steuerung erfolgt	Steuerungswirkung noch offen

Für die in Anspruch genommenen Wohnbauflächen existieren Bebauungspläne, die den Vorstellungen des FNP 1985 ebenso wie die verwirklichten Baugebiete entsprechen. Die Erschließung besteht in allen in Anspruch genommenen Baugebieten.

Die „Quote“ von 83% in Anspruch genommene Wohnbaufläche ausschließlich auf dargestellten Flächen im FNP kann als Indikator für eine sehr hohe Steuerungswirkung des FNP im Bereich der Wohnbauflächen gewertet werden, zumal die 17 % nicht in Anspruch genommenen Flächen aus Flächen in zwei Ortsgemeinden besteht.

Als Grund für die Nichtinanspruchnahme der 17 % der Wohnbauflächen stellt sich im Laufe des Interviews heraus, dass die dargestellten Wohnbauflächen teilweise der Lage nach nicht den Bedürfnissen entsprechen bzw. dass die Erschließungskosten im Laufe der Geltungsdauer des FNP 1985 immens gestiegen sind (v. a. durch neue Vorgaben zur Oberflächenwasserversickerung etc.), so dass in einzelnen Lagen der Grundstückspreis im Vergleich zu anderen Lagen zu hoch lag.

<b>Gemischte Bauflächen</b>	dargestellt 1985	Auf der dargestellten Flächen in Anspruch genommen laut FNP 2001 in ha und %	noch zur Verfügung stehende Flächen in ha und % „Reserve“	Umwidmung
Gesamt	ca. 14,81 ha 100%	ca. 9,51 ha ca. 64 %	ca. 4,2 ha ca. 28 %	Allerdings wurden von den 9,51 ha 6,75 ha (71% der Flächen) in Wohngebiete entwickelt, 1,41 ha (15%) wurden als Gewerbegebiet entwickelt)
1. Einschätzung	Soll	Steuerung erfolgt auf 1,35 ha (14%)	Steuerungswirkung noch offen	Steuerung nur teilweise erfolgt

Die Bebauungspläne, die aus dem FNP 1985 auf den dargestellten gemischten Bauflächen entwickelt wurden sind nur zu einem geringen Prozentsatz auch als Mischgebiete umgesetzt worden.

Die verwirklichten Baugebiete, für die allesamt B-Pläne vorliegen und die Erschließung gesichert ist entsprechen demnach kaum den Zielsetzungen, die im FNP 1985

mit der Darstellung verfolgt wurden. Als Grund hierfür ist vor allem die mangelnde Akzeptanz von Mischgebieten durch Bauherren auch im ländlichen Raum anzuführen, die Nachfrage konzentriert sich vornehmlich auf Wohngebiete.

Die Steuerungswirkung der Zielsetzung, die durch diese Darstellungsart erreicht wurde ist demnach als niedrig einzustufen.

<b>Gewerbliche Bauflächen</b>	dargestellt 1985	Auf den dargestellten Flächen in Anspruch genommen laut FNP 2001 in ha und %	Noch zur Verfügung stehende Flächen in ha und % „Reserve“	Erläuterung
Gesamt	ca. 10,22 ha 100%	ca. 7,8 ha ca. 76%	0 ha	Zwei Flächen von 1,97 ha (Essweiler) und 0,45 ha (Jettenbach) sind nicht mehr im FNP 2001 enthalten. Für die 7,8 ha großen Fläche in Wolfstein existiert ein B-Plan, die Erschließung besteht zu 70%.
1. Einschätzung	Soll	Steuerung erfolgt	Steuerungswirkung noch offen	

Entsprechend den regionalplanerischen Funktionszuweisungen wurden gewerbliche Bauflächen über den Eigenbedarf hinaus nur in Wolfstein dargestellt.

Hier existiert für die Fläche auch bereits ein Bebauungsplan, ohne dass bisher die Fläche tatsächlich in Anspruch genommen wurde. Dass die dargestellten Bauflächen nicht in Anspruch genommen wurden, lässt sich zum einen mit der Lage von Wolfstein und der fehlenden schnellen Anbindung an eine Autobahn sowie mit dem stillgelegten Güterverkehr auf der Strecke im Lautertal erklären.

<b>Sonderbauflächen</b>	dargestellt 1985	in Anspruch genommen laut FNP 2001	noch zur Verfügung stehende Flächen	Umwidmung
Gesamt	3,5 ha 100%	0%	0 %	Darstellungen werden im FNP 2001 nicht weiter verfolgt
1. Einschätzung	Soll	Keine Steuerungswirkung erzielt		

Sonderbauflächen wurden im FNP1985 dargestellt, um dem Ziel der Förderung und Aktivierung des Fremdenverkehrs und des Erholungswesens gerecht zu werden.

Die dargestellten Sonderbauflächen für Wochenendhausbebauung und den Wildpark wurden planerisch nicht weiter verfolgt und nicht umgesetzt. Im Rahmen des Interviews wurde deutlich, dass eine mangelnde Nachfrage und eine Fehleinschätzung der Fremdenverkehrspotentiale der VG Wolfstein hierzu geführt haben. Die Steuerungswirkung dieser Darstellungsart in der speziellen Ausprägung ohne begleitende Anstrengungen im Fremdenverkehrsmarketing ist als sehr niedrig anzusehen.

Die eingangs des Interviews getroffene Einschätzung von Herr Jung der sehr hohen Steuerungswirkung dieser Darstellungsart bezog sich mehr auf die Gegenwart, in der die Darstellungsart vor dem Hintergrund der Darstellung von Flächen für die Nutzung der Windkraft eine immer gewichtigere Rolle spielt.

Ein Bedarf an **Flächen für den Gemeinbedarf** wurde für den Planungszeitraum des FNP 1985 nicht gesehen.

**Verkehrsflächen** erfüllen nach Ansicht von Herr Jung eine mittlere Steuerungswirkung, einen Stellenwert für die Durchsetzung verkehrlicher Ziele besitzt der FNP der VG Wolfstein nicht und er teilt die Auffassung, dass Verkehrsplanung ein wichtiger Teil der FNP ist, nicht. Im Gemarkungsgebiet der Verbandsgemeinde Wolfstein wurden Verkehrsflächen lediglich als nachrichtliche Übernahme<sup>318</sup> dargestellt.

Die Ausweisung von **Grünflächen** im herkömmlichen Sinn wurde für die Gemeinden der VG als nicht erforderlich betrachtet. Herr Jung sieht bezüglich dieser Darstellungsart im ländlichen Raum eine sehr geringe Steuerungswirkung aufgrund fehlendem Bedarfs. Dargestellt wurden lediglich Dauerkleingärten in Hefersweiler. Diese wurden zu ca. 30% in Anspruch genommen. Die restlichen 70% der Fläche wurden im FNP 2001 als Fläche für ein Feuerwehrhaus dargestellt.

**Flächen für Ver- und Entsorgungsanlagen:** Die Steuerungswirkung dieser Darstellungsart schätzt Herr Jung mittelmäßig ein, hält diese Darstellungsart aber nicht für entbehrlich im FNP, da er den FNP in diesem Bereich als zusammenfassendes Informationsinstrument für Investoren versteht.

Im FNP 1985 wurden **Flächen für Abgrabungen und Aufschüttungen** dargestellt, die vor allem schon vorhandene Hartsteinbrüche betreffen. Im Bereich der Gemarkungen Einöllen, Wolfstein und Rothselberg wurde je eine Bauschuttdeponie geplant, wovon lediglich die in Rothselberg realisiert wurde.

Die folgende Tabelle listet zusammenfassend die im FNP 1985 verwendeten Darstellungsarten auf, enthält die Einschätzung des Interviewpartners bezüglich der Steuerungswirkung der einzelnen Darstellungen und gibt die ermittelte Steuerungswirkung wider:

---

<sup>318</sup> Für geplante Neu- und Umbaumaßnahmen wurden im FNP 1985 folgende Trassen dargestellt: Verlegung der B 270 im Stadtgebiet Wolfstein wie im RROP Westpfalz Entwurf 1984 vorgesehen. Einmündung der L 372 in die L 370 in der Gemarkung Rothselberg.

Darstellungen (Planungen) im FNP 1985	Einschätzung der Steuerungswirkung <sup>319</sup> des FNP durch H. Jung	Ermittelte Steuerung....
Wohnbauflächen	1	auf ca. 83 % der dargestellten Fläche erfolgt
Gemischte Bauflächen	3	auf ca. 9,1% der dargestellten Fläche erfolgt
Gewerbliche Bauflächen	1	auf ca. 76% der dargestellten Fläche erfolgt
Sonderbauflächen	1	nicht erfolgt
Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs	4	Bestandsdarstellung ohne Steuerungsabsicht
Flächen für den überörtlichen u. örtlichen Verkehr	4	keine Steuerungsabsicht erkennbar
Flächen für Ver- und Entsorgungsanlagen	5	keine Steuerungsabsicht erkennbar
Grünflächen	2	auf ca. 30% der dargestellten Fläche erfolgt
Wasserflächen	4	keine Steuerungsabsicht erkennbar
Flächen für Abgrabungen und Aufschüttungen	4	keine Steuerungsabsicht erkennbar

Den Stellenwert der Flächennutzungsplanung in der Verbandsgemeinde Wolfstein schätzt Herr Jung folgendermaßen ein:

	Sehr hoch			sehr niedrig		
als bodennutzungsbezogener, räumlicher Leitplan für das künftige Stadtentwicklungskonzept	1	2	3	4	5	6
in seiner Bedeutung für eine gesamtstädtische Sichtweise in der Stadtentwicklung	1	2	3	4	5	6
als Instrument zur Flächensicherung für den Wohnungsbau	1	2	3	4	5	6
als Instrument zur Flächenbereitstellung für die Wirtschaft	1	2	3	4	5	6
als Instrument zur Sicherung und Vernetzung von Freiräumen	1	2	3	4	5	6
als Instrument für eine vorausschauende stadtverträgliche Verkehrsentwicklung	1	2	3	4	5	6

<sup>319</sup> Diese Einschätzung erfolgte im Rahmen des Interviews nach Schulnoten von 1 (Steuerungswirkung wird als sehr hoch eingeschätzt) bis 6 (die Steuerungswirkung wird als sehr niedrig eingeschätzt).

#### 4.4.2.3 Zuordnung der Bauflächen und Freiflächen zueinander

Im Laufe der Geltungsdauer des FNP 1985 wurden keine ergänzenden Bauflächen in Anspruch genommen, insofern kam es zu keinerlei Verschiebungen hinsichtlich des Verhältnisses und der Zuordnung von Bauflächen und Freiflächen.

#### 4.4.2.4 FNP- das Planungsprogramm für Gemeinde und öffentliche Planungsträger

Im FNP 1985 wurden keine Anlagen des Gemeinbedarfs und keine sonstigen infrastrukturellen Anlagen in Trägerschaft der Verbandsgemeinde dargestellt. Die Bauflächen wurden soweit ein Bedarf und eine Nachfrage vorhanden war alle in Baurecht überführt und erschlossen:

Bauflächen	B-Pläne für dargestellte Flächen im FNP 1977 zu	Bemerkungen
Wohnbauflächen	83%	
Gemischte Bauflächen	64%	davon 46% als Wohngebiete 10% als Gewerbegebiete 18% als Mischgebiete
Gewerbliche Bauflächen	76%	Allerdings noch keine „echte“ in Anspruchnahme der Fläche.

#### 4.4.3 Steuernde Wirkung der Beteiligungsrunden im Planungsprozess des FNP 1985

##### FRÜHZEITIGE BÜRGER- UND TÖB-BETEILIGUNG

Dem Plan und Erläuterungsbericht können keine Angaben über die Art und Weise der Durchführung der Beteiligungsrunden entnommen werden.

Eine Beteiligung der Bürger im Rahmen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung hat quasi nicht stattgefunden. Eine genaue Anzahl ist Herr Jung lediglich aus dem Planungsverfahren von 2001 bekannt und beziffert sich auf drei Beteiligungen, nach Auskunft älterer Mitarbeiter der Bauverwaltung waren es im Planungsverfahren 1985 ähnlich „viele“ Bürger, die sich beteiligten.

Eine informelle frühzeitige Beteiligung der TöB wurde durchgeführt, um die Planunterlagen zu qualifizieren.

##### AUSLEGUNG

Die Bekanntmachung der Auslegung fand im Amtsblatt statt und wurde als Hauswurfsendung den Haushalten in der VG an die Hand gegeben. Die Auslegung fand vom 07.05.1984 bis 07.06.1984 in der Verbandsgemeindeverwaltung in Wolfstein statt. Während dieser Frist gingen 13 Bedenken und Anregungen ein. Diese wurden am 20.12.1984 vom Verbandsgemeinderat geprüft. Das Ergebnis dieser Prüfung wurde den „Einwendern“ mit Schreiben vom 03.01.1985 mitgeteilt.

Der FNP ist im Maßstab 1:10.000 gezeichnet und in zwei Teile (Nord und Süd) gesplittet.

Darüber hinaus konnte Herr Jung keinerlei Angaben zu den Beteiligungsrunden von 1985 machen.

## TöB Auslegung

Die Akteneinsicht für das Planungsverfahren 1985 war leider in der VG Wolfstein nicht möglich. Deshalb wird in der Analyse auf das Planungsverfahren des FNP 2001 zurückgegriffen, dass sich nach Aussage von Herr Jung nur unwesentlich von dem des FNP 1985 unterscheidet.

2001 wurden insgesamt 50 TöB und die 15 Ortsgemeinden der VG Wolfstein im Rahmen der TöB-Beteiligung angeschrieben. Diesen wurde jeweils ein Exemplar des FNP-Entwurfs zur Verfügung gestellt. Davon haben 41 TöB und sieben Ortsgemeinden eine Anregung formuliert. Aus den Stellungnahmen haben sich laut Herr Jung keine Änderungen des FNPs ergeben.

Die Planungsgemeinschaft Westpfalz reagierte im Planungsverfahren 1985 mit der Aufforderung in einzelnen Ortsgemeinden die Ausweisung von Wohnbauflächen zu reduzieren. Diese Rücknahme von 1985 war ein Hauptgrund für die Fortschreibung von 2001.

Gespräche mit „Großkunden“ wurden im Rahmen des Aufstellungsverfahrens nicht geführt.

Auch durch die Beteiligung der Nachbar-Verbandsgemeinden kam es zu keinen Änderungen des FNP-Entwurfs.

Die Einbindung der Kommunalpolitik in das Planungsverfahren ist in Verbandsgemeinden jeweils sehr ausführlich und detailliert zu leisten. Neben dem Verbandsgemeinderat und dazugehörigem Bauausschuss werden die Inhalte des FNPs auch in allen Ortsgemeinderäten behandelt. Nach Ansicht von Herr Jung hat dabei ein Wissenstransfer der planenden Verwaltung in die Politik stattgefunden, der zum großen Teil in rationale politische Entscheidungen mündete.

Nach dem Einfluss verschiedener gesellschaftlicher Gruppen in der Verbandsgemeinde Wolfstein auf die Entscheidungsfindung im Rahmen der Stadtentwicklung gefragt zeichnete Herr Jung folgendes Bild:

	...haben folgenden Einfluss auf die Entscheidung im Rahmen der Stadtentwicklung (Skala von 1(geringen) bis 6 (großen Einfluss))
Bürger und Bürgerinitiativen	Haben einen geringen Einfluss (1)
Die Verwaltung	Hat einen großen Einfluss (6)
Die Kommunalpolitik	Hat einen großen Einfluss (6)
Wirtschaftsverbände	Haben einen geringen Einfluss (1)
Einzelne Investoren	Haben einen geringen Einfluss (1)
Landwirtschaft	Hat einen geringen Einfluss (1)
Forstwirtschaft	Hat einen geringen Einfluss (1)

#### 4.4.4 Effizienz des Planverfahrens

##### 4.4.4.1 Kosten des Aufstellungsverfahrens zum FNP 1985 am Beispiel des FNP 2001

Dem Erläuterungsbericht sind keinerlei Angaben über Kosten der Flächennutzungsplanung zu entnehmen. Herr Jung konnte leider auch keinerlei Angaben über die Kosten des Planungsverfahrens von 1985 machen, konnte aber Zahlen für das Planungsverfahren des FNP 2001 nennen.

Der FNP 2001 wurde an das Planungsbüro ASAL Ingenieure GmbH vergeben, die ein Pauschalangebot in Höhe von 72.000,- Euro abgegeben hatten, das angenommen wurde.

Dabei wurden die Arbeitsschritte wie folgt zwischen der Bauverwaltung der Verbandsgemeinde und dem Büro aufgeteilt:

Arbeitsschritt	Ausführung durch:
Erarbeitung und Formulierung von strategischen Zielvorgaben,	VG
Informationen über Planungsabsichten oder Bindungen einholen (Regionalplanung und den Fachplanungen)	VG+Büro
Bestandsaufnahme	Büro
Bestandsanalyse	Büro
Entwicklungsprognosen und Szenarien	Büro
Erstellung des Vorentwurfs mit Erläuterungsbericht	Büro
Parallel Erarbeitung eines Landschaftsplans	Büro
Vorbereiten, auswerten der frühzeitigen Bürgerbeteiligung	VG
Betreuung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung und der Auslegung	VG
Abwägungsbegründungen formulieren	VG+Büro
Fertigstellung des Entwurfs samt Erläuterungsbericht	Büro
Vorbereiten, durchführen, auswerten der Auslegung	Büro VG VG+Büro
Ausarbeiten der Bewertungssystematik zur Behandlung der Anregungen	Vorschlag Büro, ergänzt und geändert durch VG
Fertigung des endgültigen FNPentwurfes mit Erläuterungsbericht	VG+Büro
Formulierung der Beschlussvorlagen für die politischen Gremien (Ausschüsse) und den Gemeinderat	VG
Koordination der Planungsschritte	VG

Diese Tabelle macht deutlich, dass die Bauverwaltung in der Verbandsgemeinde sowohl inhaltlich als auch bezogen auf Arbeitszeiten stark in den Planungsprozess eingebunden war. Herr Jung gab an, dass in der Endphase des FNPverfahrens 90% der Arbeitszeit des FNP-Sachbearbeiters nur für die Bearbeitung des FNPs verwendet wurde.

Gutachten wurden im Rahmen der Flächennutzungsplanung nicht angefertigt.

Die Öffentlichkeitsarbeit war durch die Veröffentlichung im Amtsblatt kostenneutral.

Der FNP war in zahlreichen politischen Sitzungen Thema. Eine genaue Zahl konnte Herr Jung nicht nennen. Eine grobe Schätzung aus seinen Angaben ergibt folgendes Bild:

Der Verbandsgemeinderat tagt ca. sieben bis acht Mal im Jahr und hat 25 Mitglieder, die pro Sitzung 18,- € Sitzungsgeld plus Fahrtkosten erhalten.

Der Bauausschuss tagt i. d. R. vor diesen Sitzungen, wobei die Mitglieder ebenfalls 18,- € pro Sitzung und Fahrtkosten erhalten.

Die VG Wolfstein besteht aus 15 Ortsgemeinden, deren Ortsgemeinderäte zusammen ca. 150 Mitglieder haben.<sup>320</sup> Die Gemeinderäte tagen vor oder nach den Sitzungen des Verbandsgemeinderates. In Wolfstein beispielsweise erhalten die Mitglieder ein Sitzungsgeld in Höhe von 15,- €.

Bei einer angenommenen Behandlung des FNPs in der Hälfte der Verbandsgemeinderatssitzungen im Laufe des Planaufstellungsverfahrens von insgesamt 11 Jahren ergeben sich folgende Summen (dabei wird vereinfachend unberücksichtigt gelassen, dass bei den jeweiligen Sitzungen noch andere Tagesordnungspunkte behandelt wurden):

4x11=44 VGratssitzungen	44x25 x 18,- €	19.800,- €
4x11=44 Ortsgemeinderatssitzungen	44x150x15,- €	99.000,- €
Die Anzahl der Bauausschussmitglieder beläuft sich in der VG Wolfstein auf sieben.		
4x11=44 Bauausschusssitzungen	44x7x8,- €	5.544,- €
Insgesamt geschätzte Kosten von		124.344,- €

Die Kosten, die nach dieser Grobschätzung für die Behandlung der Flächennutzungsplanung in politischen Gremien anfallen, sind zumindest in Verbandsgemeinden auf den ersten Blick nicht zu unterschätzen.

Herr Jung, befragt nach seiner Meinung nach kostentreibenden Faktoren im Planungsverfahren, nennt an erster Stelle die Planungswünsche der Ortsgemeinden, die im Laufe des Planungsverfahrens zu zahlreichen Wiederholungsarbeiten führen würden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass im Rahmen der Aufstellung der FNPs der VG Wolfstein jeweils die Abstimmung in den politischen Gremien mindestens ebenso hohe Kosten verursacht hat wie die Vergabe der fachlichen Aufgaben an ein externes Planungsbüro.

Das Verhältnis Kosten zu erzielter Steuerungswirkung der Darstellungen (Kosten zu Nutzen) ist angesichts der hohen Quoten in Anspruch genommener Flächen und der Tatsache, dass keine Änderungsverfahren durchgeführt werden mussten als sehr gut zu bezeichnen. Dieser Befund kann auch ein Indiz dafür sein, dass detaillierte politische Abstimmungen im Vorfeld des Feststellungsbeschlusses zu einer höheren Bindung der politischen Entscheidungsträger an die Darstellungen und Aussagen des FNP führen.

#### **4.4.4.2 Dauer des Planverfahrens zur Aufstellung des FNP 1985**

##### **FNP 1985**

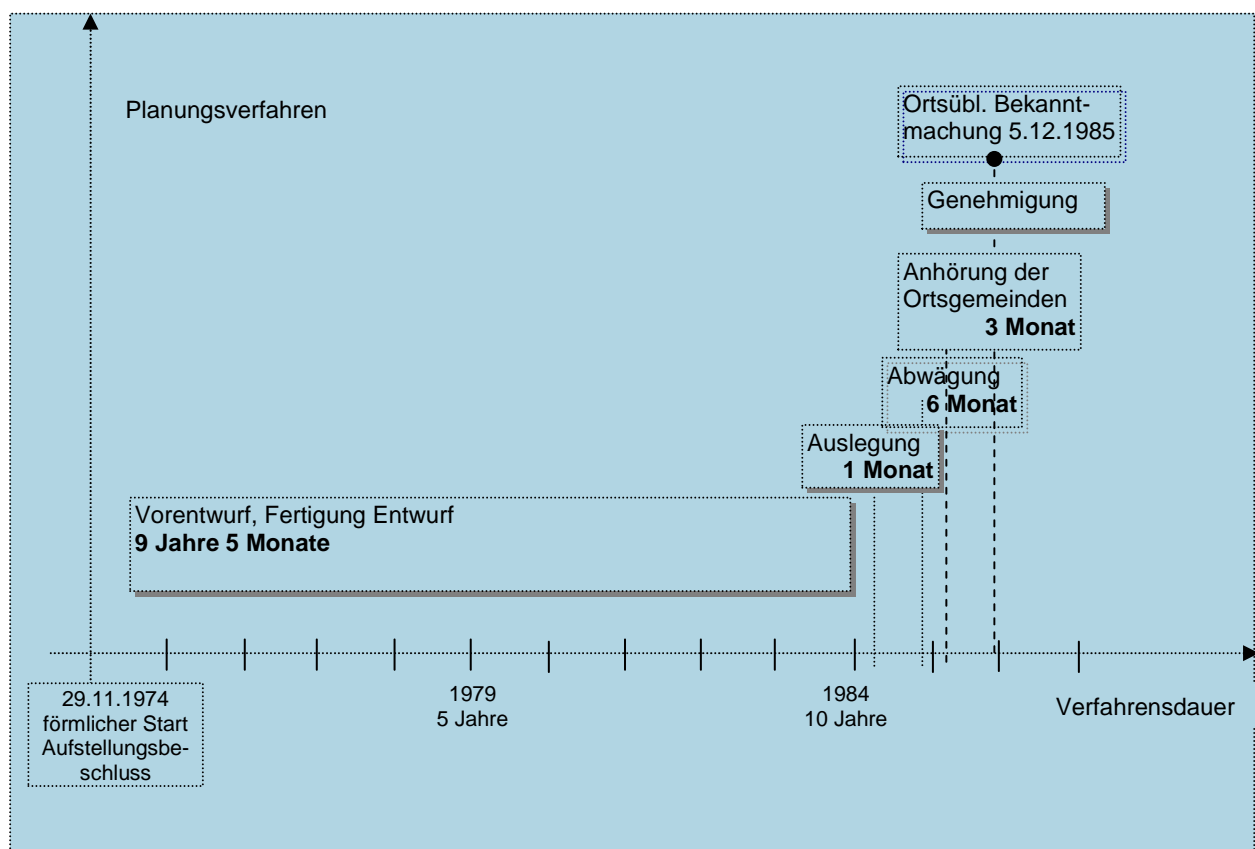
Nach der Analyse der Verfahrensvermerke ergibt sich folgendes Bild: Das Verfahren hat vom Aufstellungsbeschluss bis zur Bekanntmachung der Genehmigung 11 Jahre und 1 Woche gedauert: Am

<sup>320</sup> Gemäß § 29 Gemeindeordnung in der Fassung vom 31.1.1994.



- 29.11.1974 hat der Verbandsgemeinderat die Aufstellung des FNPs beschlossen,
- 02.04. 1984 hat der Verbandsgemeinderat die Annahme und öffentliche Auslegung des Planentwurfs beschlossen.
- 17.04.1984 wurden die TöB von der Auslegung benachrichtigt.
- 26.04.1984 wurden Ort und Dauer der öffentlichen Auslegung ortsüblich bekannt gemacht.
- Vom 07.05.1984 bis 07.06.1984 hat der Plan öffentlich ausgelegen.
- 3.01.1985 Feststellungsbeschluss des Verbandsgemeinderates.
- Von Januar bis März 1985 fand die Anhörung der Ortsgemeinden zum endgültigen Entwurf des Verbandsgemeinderates statt.
- 18.11.1985 Genehmigung des FNPs durch die Kreisverwaltung Kusel.
- 05.12.1985 wurde die Genehmigung des Planes ortsüblich bekannt gemacht.

Abbildung 4-14: Verfahrensdauer und Planungsverfahren FNP 1985



Das Planungsverfahren hat bis zur Erstellung eines Entwurfes, mit dem in die Auslegung gegangen wurde fast 10 Jahre gedauert. Die restlichen Arbeits- und Verfahrensschritte wurden dann relativ zügig in 1 ½ Jahren durchgezogen.

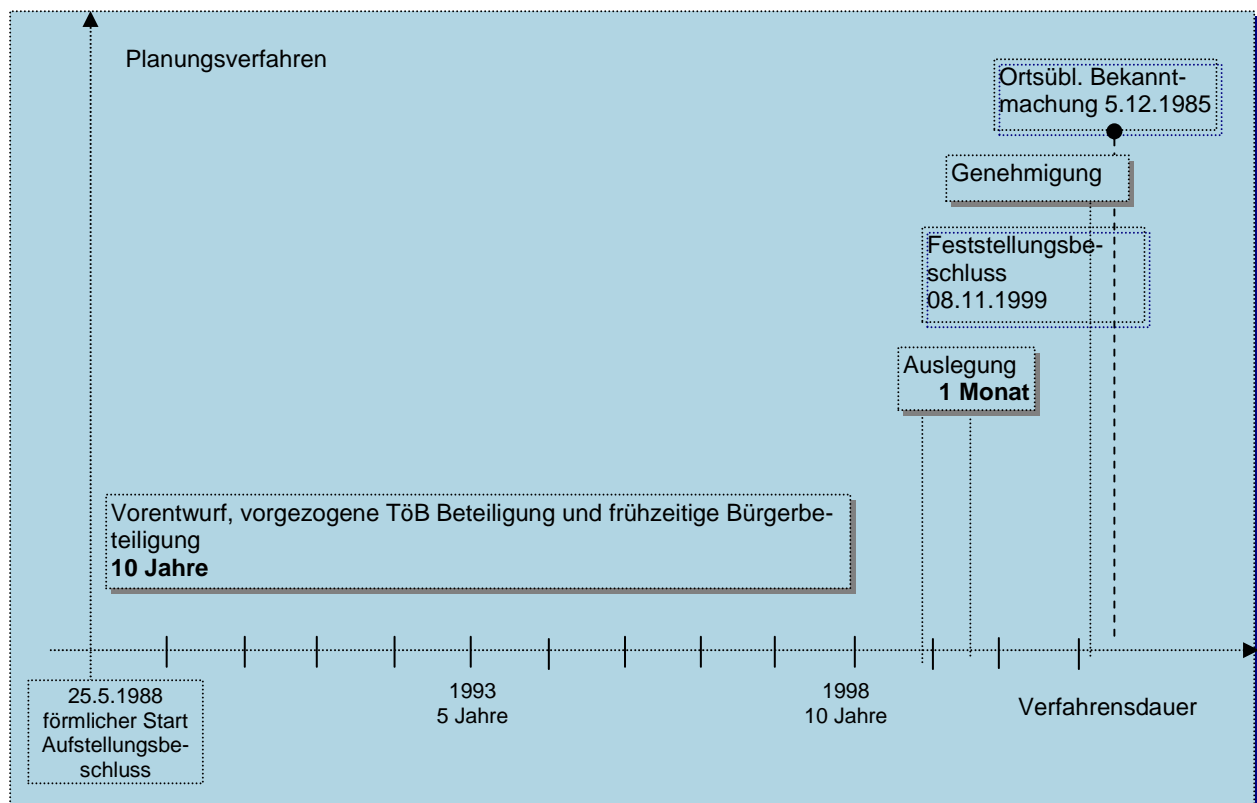
Im Vergleich dazu das Planungsverfahren des FNP 2001:

Das Verfahren hat vom Aufstellungsbeschluss bis zur Genehmigung 12 Jahre und 7 Monate gedauert: Am

- 25.05.1988 hat der Verbandsgemeinderat Wolfstein die Aufstellung (Gesamtfortschreibung) des FNPs beschlossen,
- 15.06.1988 wurde dieser Beschluss ortsüblich bekannt gemacht.
- 05.07.1996 Einholung der landesplanerischen Stellungnahme und Information der TöB über die Fortschreibung des FNP mit der Aufforderung der Nennung der Belange, die sich seit der Genehmigung des FNP 1985 geändert haben oder neu hinzugekommen sind
- 27.03.1998 wurden die TöB an der Aufstellung des FNP 2001 beteiligt.  
33 der Beteiligten haben Anregungen vorgebracht, die vom Verbandsgemeinderat am 30.11.1998 geprüft wurden. Das Ergebnis der Prüfung wurde denjenigen, die Anregungen vorgebracht hatten mit Schreiben vom 10.12.1998 mitgeteilt.
- 01.04.1998 fand die frühzeitige Bürgerbeteiligung statt. Die Bürger wurden in Form einer öffentlichen Bekanntmachung im Amtsblatt der VG Wolfstein informiert und zu Anregungen aufgefordert.  
Die eingegangenen Anregungen wurden am 30.11.1998 vom Verbandsgemeinderat geprüft. Das Ergebnis der Prüfung wurde denjenigen, die Anregungen vorgebracht haben mit Schreiben vom 10.12.1998 mitgeteilt.
- 19.04.1999 hat der Verbandsgemeinderat die Annahme und öffentliche Auslegung des FNP-Entwurfes beschlossen.
- 02.06.1999 wurden Ort und Dauer der Auslegung ortsüblich bekanntgemacht.  
Vom 10.06.1999 – bis zum 12.07.1999 hat der FNP öffentlich ausgelegen.  
Während der Auslegung gingen 8 Anregungen ein, die vom Verbandsgemeinderat am 8.11.1999 geprüft wurden. Das Ergebnis dieser Prüfung wurde den Betreffenden mit Schreiben vom 15.08.2000 mitgeteilt.
- 08.11.1999 fasste der Verbandsgemeinderat den Feststellungsbeschluss.
- 08.01.2001 Genehmigung des FNPs durch die Kreisverwaltung Kusel.
- 07.02.2001 wurde die Erteilung der Genehmigung im Amtsblatt der VG Wolfstein ortsüblich bekanntgemacht.

Der Landschaftsplan wurde 1992 bei einem Büro in Auftrag gegeben und lag 1996 als gutachterlicher Fachplan zur Integration in den FNP vor.

Abbildung 4-15:Verfahrensdauer und Planungsverfahren FNP 2001



Im Vergleich der Dauer einzelner Verfahrensabschnitte zeigt sich folgendes Bild:

Verfahrensabschnitte	Dauer FNP 1985	FNP 2001	Durchschnittliche Dauer nach Bunzel/Meyer
Aufstellungsbeschluss = Start	29.11.1974	25.05.1988	(Vorarbeiten vor dem Aufstellungsbeschluss 1 Jahr 7 Monate)
Erstellung des Vorentwurfes	9 Jahre 5 Monate	9 Jahre 11 Monate	3 Jahre 11 Monate
Erstellung des Entwurfs nach der frühzeitigen Bürgerbeteiligung		1 Jahr	
Auslegung	1 Monat	1 Monat	
Nach der Auslegung bis zum Feststellungsbeschluss	8 Monate	4 Monate	1Jahr 9 Monat
Genehmigung	8 Monate	1Jahr2Monate	4 Monate
Bekanntmachung	1 Monat	1 Monat	
Gesamt	11 Jahre	12 Jahre 7 Monate	7 Jahre 7 Monate

In der Studie von Bunzel/Meyer wurde bezüglich der Verfahrensdauer nicht unterschieden zwischen verschiedenen Gemeindegrößenklassen, Verbandsgemeinden mit mehreren Ortsgemeinden waren nicht Gegenstand der Untersuchung.

Auffällig bei dieser Gegenüberstellung ist, dass sich die Zeitfenster des Planungsverfahrens von 1985 mit denen von 2001 fast decken. Im Vergleich mit der Bunzel/Meyer Studie wird deutlich, dass auch die Verbandsgemeinde Wolfstein deutlich länger für die Arbeiten bis zum Entwurf des FNPs gebraucht hat als der Durchschnitt nach Bunzel/Meyer, wobei die Zeiten nach der Auslegung wieder deutlich unterschritten werden. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass bis zur Auslegung bereits eine weitgehend abgestimmte Planvariante erstellt wurde, die im Rahmen der Auslegung dann auf wenig „Widerstand“ stößt.

Die Genehmigungszeiten liegen dagegen wieder deutlich über dem Durchschnitt der Bunzel/Meyer Studie.

Nach einer persönlichen Einschätzung wie stark die folgenden Faktoren in einer Rückschau auf die Planungsprozesse die Verfahrensdauer jeweils beeinflusst haben zeichnete Herr Jung für die Situation in der VG Wolfstein folgendes Bild:

	gar nicht	stark				
Probleme bei der Datenbeschaffung	1	2	3	4	5	6
Frühzeitige Bürgerbeteiligung	1	2	3	4	5	6
Bürgerbeteiligung	1	2	3	4	5	6
Abstimmung mit Nachbargemeinden	1	2	3	4	5	6
Abstimmung mit Fachplanungen	1	2	3	4	5	6
TöB Beteiligung	1	2	3	4	5	6
Behandlung in politischen Gremien	1	2	3	4	5	6
Verwaltungsinterne Probleme	1	2	3	4	5	6
Beanstandungen der Genehmigungsbehörde	1	2	3	4	5	6

Möglichkeiten oder Ansatzpunkte für eine Beschleunigung des Planverfahrens zur Aufstellung des FNP sieht Herr Jung dementsprechend nicht. Offensichtlich sind für die lange Phase der Erstellung des Vorentwurfes im Fall der VG Wolfstein weniger Probleme bei der Datenbeschaffung verantwortlich als auch in dieser Phase bereits politische Abstimmungen.

Den Faktor Dauer des Planverfahrens in Beziehung gesetzt zur erzielten Steuerungswirkung auf der Zeitschiene als Effizienzindikator gibt in dieser Fallstudie folgendes Bild: elf Jahre Aufstellung – Feststellungsbeschluss – drei Jahre später Beschluss zur Gesamtfortschreibung, die wiederum länger als 12 Jahre dauerte. Dementsprechend wird die Flächennutzungsplanung in der VG Wolfstein eher als Daueraufgabe gesehen. Angesichts fehlender informeller Entwicklungsplanungen des Verbandsgemeindegebietes ist dies ein nachvollziehbarer Ansatz. Da die erzielte Steuerungswirkung sehr hoch ist, kann auch nicht konstatiert werden, dass das Verfahren im Verhältnis Dauer zu „Nutzen“ ineffizient war.

## 4.5 Zusammenfassende Beurteilung

An dieser Stelle muss und soll nochmals darauf hingewiesen werden, dass die Untersuchung zu Gunsten einer hohen internen Validität auf eine Fallstudienanzahl von vier Gemeinden beschränkt ist. Eine gewisse Übertragbarkeit der Ergebnisse ergibt sich dadurch, dass, wie in Kapitel 3.5 und Kapitel 3.6 dargestellt, die Fallstudien-Gemeinden aufgrund spezifischer Kriterien eine Generalisierung der Ergebnisse bezogen auf bestimmte raumstrukturelle Merkmale erlauben. Ziel der Durchführung der Fallstudien ist aber auch, die erarbeitete Evaluationsmethode praktisch zu erproben und einer kritischen Würdigung zu unterziehen, um in Kapitel VI diese hinsichtlich einer in der Praxis anwendungsfähige Evaluation der Flächennutzungsplanung (on going Evaluation) methodisch weiterzuentwickeln.

Im folgenden werden zusammenfassend die Ergebnisse der Fallstudien hinsichtlich der Steuerungswirkung der Darstellungen und Beteiligungsrunden sowie der Effizienz anhand der Faktoren Kosten und Dauer der Planverfahren dargelegt und einer Einschätzung unterzogen.

Aus den Ergebnissen und der Einschätzung dieser ergeben sich dann zum einen Hinweise auf Verbesserungsvorschläge in den oben genannten Punkten und zum anderen ergibt sich daraus eine Grundlage für eine Einschätzung des Bedarfs an Flächennutzungsplanung vor dem Hintergrund zukünftiger Aufgabenstellungen in der Stadtentwicklung.

### 4.5.1 Einschätzung der Steuerungswirkung

#### 4.5.1.1 Einschätzung der Steuerungswirkung der Darstellungen

Die Ziele<sup>321</sup>, die mit der Flächennutzungsplanung jeweils verfolgt werden, wurden in den Fallstudien-Gemeinden sehr unterschiedlich exakt formuliert. Zielformulierung sind einerseits prinzipiell eine Grundvoraussetzung, um das Planungsergebnis einschätzen und bewerten zu können, andererseits als Vorgaben der vorbereitenden Bauleitplanung für die nachfolgenden Planungsebenen zu verstehen. Lediglich im Fall der Flächennutzungsplanung der Stadt Ludwigshafen kann von hinreichend exakt formulierten Zielvorstellungen gesprochen werden. Im Fall der FNPs der Verbandsgemeinden Göllheim und Wolfstein ist zu konstatieren, dass sie sich jeweils sehr eng an Zielvorgaben der Regionalplanung angelehnt haben und darüber hinaus kaum eigene Zielvorstellungen formuliert haben. Vorbehaltlich der Notwendigkeit im gestuften Planungssystem den jeweils nachfolgenden Planungsebenen einen sinnvollen Spielraum zu lassen, kann aus den Untersuchungen der Fallstudien FNPs geschlossen werden, dass **Ziele der FNPs präziser formuliert werden sollten**, damit sie quasi als Richtschnur für Entscheidungen bzgl. der Stadtentwicklung dienen können. Zudem kann, werden die formulierten Zielvorstellungen bezogen auf die Lage der Gemeinden in verschiedenen Raumkategorien bezogen, gefragt werden, ob in ländlichen Räumen und dünn besiedelten ländlichen Räumen nicht tatsächlich, wie bereits oft diskutiert eine Planungsebene eingespart werden könnte.<sup>322</sup>

---

<sup>321</sup> Hier sind sowohl spezifische Ziele (vgl. Kap. I: kurzfristige sozioökonomische Veränderungen, die durch die Planung bewirkt werden sollen) als auch allgemeine Ziele (längerfristige sozioökonomische Veränderungen) der Flächennutzungsplanung gemeint.

<sup>322</sup> In Kapitel V sollten die verschiedenen Fallkonstellationen diskutiert werden:

a. Planungsebenen wie bisher beibehalten mit entsprechend ausgeformtem Anforderungskatalog für die FNPs.

**Darstellungsarten:** Die Darstellungsarten als Katalog der Inhalte des FNP sind exemplarisch in §5 BauGB aufgelistet, wobei dieser Katalog weder zwingend noch abgeschlossen ist (vgl. Kap. II). Die Fallstudien-Gemeinden haben diesen Katalog im wesentlichen ausgeschöpft ohne ihn gravierend zu ergänzen. Es wurden demnach durchgängig:

- Flächen für die bauliche Nutzung,
- Flächen für Infrastruktur (bandförmige, punktförmige und flächenhafte),
- Flächen für private Versorgungseinrichtungen für Güter und Dienstleistungen,
- Flächen für Umwelt- Ressourcen- und Naturschutz sowie
- Flächen für Landwirtschaft und Wald dargestellt.

Dabei lassen sich aus den Einschätzungen der Experten in den Interviews Darstellungen ableiten, die als „planerische Kernaufgabe der Flächennutzungsplanung“ gelten können:

Darstellungsarten	Einschätzung der Steuerungswirkung* in der			
	Stadt Ludwigshafen	Stadt Germersheim	VG Göllheim	VG Wolfstein
Wohnbauflächen	1	2	1	1
Gemischte Bauflächen	3	3	3	1
Gewerbl. Bauflächen	1	3	3	1
Sonderbauflächen	1	4	3	1
Einrichtungen und Anlagen des Gemeinbedarfs	4	4	5	3
Flächen für den Verkehr	4	5	4	3
Flächen für Versorgungsanlagen	5	5	5	4
Grünflächen	2	3	5	2
Flächen für Nutzungsbeschränkungen	2	3	6	2
Wasserflächen	6	2	6	2
Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen, Gewinnung von Bodenschätzen	6	4	5	4
Flächen für die Landwirtschaft	6	4	6	3
Waldflächen	4	3	6	2
Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft	2	3	3	2

\* auf einer Skala von 1 = sehr hoch, 2= hoch, 3,4= mittel, 5=niedrig, 6= sehr niedrig

Aus diesem Mosaik lässt sich die These ableiten, dass zu den „Kerninhalten“ der **Flächennutzungspläne die Darstellung von Bauflächen, von Grünflächen und Flächen für Nutzungsbeschränkungen sowie von Flächen für Maßnahmen zum**

- 
- b. Die Planungsebenen und –werke Regionalplan und FNP in ländlichen Räumen zusammenfassen mit entsprechend ausgeformtem Anforderungskatalog sowie mit den entsprechenden inhaltlichen und organisatorischen Erfordernissen.

## **Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft zählen<sup>323</sup>.**

Diese These ist insofern nachvollziehbar, als die Darstellungsarten Flächen für Versorgungsanlagen, Flächen für den überörtlichen Verkehr und Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen, Gewinnung von Bodenschätzen v.a. nachrichtliche Übernahmen fachplanerischer Aussagen sind, während Wasserflächen, Flächen für die Landwirtschaft und Waldflächen vorwiegend eine Kennzeichnung bestehender Bodennutzungen sind. In den untersuchten Fallstudien Gemeinden war überdies der Bestand an Einrichtungen und Anlagen des Gemeinbedarfs bereits bei Aufstellung der ersten Generation an FNPs zufriedenstellend. **Differenziert betrachtet werden sollte allerdings in Kapitel V die Darstellungsart der gemischten Bauflächen**, deren Steuerungswirkung in drei von vier Fallstudiengemeinden recht dürftig eingeschätzt wird und sich tatsächlich auch wesentlich geringer darstellt, als bei den anderen Bauflächenarten (vgl. weiter unten).

Außer der Stadt Ludwigshafen unterscheiden alle FNPs zwischen Bestand und Planung der Darstellungen. Diese Unterscheidung dient der Lesbarkeit der Pläne, da so auf einen Blick deutlich wird, wo Entwicklungsbereiche sind, wo Veränderungen der Bodennutzung geplant sind. Je eindeutiger und lesbarer der Plan gestaltet ist, desto eher wird er von den Adressaten verstanden und als Entscheidungsgrundlage herangezogen.

„Als Indiz dafür, dass der FNP in vielen Gemeinden keine Steuerungskompetenz mehr besitzt, können die umfangreichen Änderungen des FNPs angesehen werden.“<sup>324</sup> Dieser Logik folgend kann konstatiert werden, dass:

- die Flächennutzungspläne der Verbandsgemeinden Göllheim und Wolfstein eine sehr hohe Steuerungskompetenz besitzen,
- der FNP der Stadt Ludwigshafen mit 18 Änderungsverfahren (auf eine Geltungsdauer von 22 Jahren) eine im Durchschnitt der rheinland-pfälzischen Oberzentren hohe Steuerungskompetenz hat,<sup>325</sup>
- der FNP der Stadt Germersheim mit 13 Änderungsverfahren (auf eine Geltungsdauer von 23 Jahren) eine im Durchschnitt der rheinland-pfälzischen Mittelzentren geringe Steuerungskompetenz besitzt.<sup>326</sup>

Insgesamt gesehen, ist eine **Einschätzung der Änderungsverfahren hinsichtlich der entfalteten Steuerungswirkung der Darstellungsarten sehr schwierig**, da als „Maßstab“ die Gewährleistung der gesamt koordinierenden Wirkung der Flächennutzungspläne bei der permanenten baulichen Entwicklung der jeweiligen Kommune, herangezogen werden muss. Eine stark vereinfachende Aussage im Sinne von durchschnittlich x-Änderungsverfahren pro Geltungsjahr oder x-Änderungsverfahren in der Summe führt automatisch zu der Einschätzung einer schlechten Steuerungswirkung kann nicht getroffen werden und ist eher als ein Indikator für den Stellenwert der Flächennutzungsplanung als gesamtgemeindliche mittelfristige Entwicklungsplanung in der jeweiligen Kommune zu werten.

<sup>323</sup> Bei einer Einschätzung der Steuerungswirkung kleiner gleich drei bei mindestens drei Experten.

<sup>324</sup> Mitschang, Stephan (2003a): Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, zur Weiterentwicklung der räumlichen Gesamtplanung auf der örtlichen Ebene, Köln, Seite 520.

<sup>325</sup> Vgl. Steinebach, Gerhard; Müller, Paul (2006). a. a. O. Dieser Arbeit an der Universität Kaiserslautern zum Stand der Flächennutzungsplanung in Rheinland-Pfalz zufolge, werden im Median in den Oberzentren in RLP 29 Änderungsverfahren abgeschlossen.

<sup>326</sup> Vgl. Steinebach, Gerhard; Müller, Paul (2006): a. a. O. Der oben genannten Untersuchung zufolge werden im Median in den rheinland-pfälzischen Mittelzentren 6 Änderungsverfahren abgeschlossen.

Änderungsverfahren werden erstens durchgeführt, um ergänzende oder alternative Flächen zu den im FNP dargestellten einer baulichen Nutzung zuzuführen oder zweitens, um nutzungsbezogene Umwidmungen von dargestellten geplanten oder bestehenden Bodennutzungsarten vorzunehmen. Ergänzend werden Flächen in Anspruch genommen, wenn die dargestellten Flächen bereits ausgeschöpft sind. Alternativ werden Flächen in Anspruch genommen, wenn aus irgendwelchen Gründen die vorgesehenen dargestellten Flächen nicht den Wünschen oder Anforderungen der Nutzer entsprechen.

Leider konnten im Rahmen der Fallstudienuntersuchungen nicht die Flächengrößen der Änderungsverfahren ermittelt werden, die in Beziehung gesetzt zu den „ursprünglich dargestellten“ Flächen wesentlich bessere Hinweise, als allein die Anzahl an Änderungsverfahren, geben könnten.

Änderungen ergaben sich dabei für folgende Darstellungsarten: Wohnbauflächen,, gewerbliche und gemischte Bauflächen, Sonderbauflächen, Flächen für Einrichtungen und Anlagen des Gemeinbedarfs sowie Verkehrsflächen.

In Germersheim ist eine **signifikante Häufung der Änderungsverfahren ab dem dreizehnten Jahr der Geltungsdauer zu verzeichnen, in Ludwigshafen ab dem zehnten Jahr der Geltungsdauer**. Die Änderungsverfahren wurden alle im Parallelverfahren durchgeführt, so dass einzelne, punktuelle räumliche oder fachliche Aspekte Änderungen der Flächennutzungsplanung bedingt haben und keine gesamtstädtischen Entwicklungen der Auslöser waren.

**Jeweils ca. ein Drittel der Änderungsverfahren wurden zur Darstellung von Sonderbauflächen** durchgeführt. Dies ist v. a. zurückzuführen auf die Entwicklung im Handel im Laufe der Geltungsdauer hin zu großflächigen, spezialisierten Einzelhandelsmärkten, die bei der Aufstellung der Pläne in dieser Form nicht absehbar war.

Die Ergebnisse der Fallstudienuntersuchung, aber auch der Befragung des Lehrstuhls Stadtplanung zum Stand der Flächennutzungsplanung in Rheinland-Pfalz, führen neben der Feststellung, dass **Änderungsverfahren in Grundzentren und ländlichen Räumen so gut wie keine Rolle spielen**, zu folgenden offenen Fragestellungen:

- Ist die Geltungsdauer mit ca. 15 Jahren für ein Instrument wie den FNP adäquat?
- Können FNPs flexibler gestaltet werden und im dynamischen Prozess der Stadtentwicklung für eine mittelfristige Zeitspanne trotzdem Steuerungsinstrument der Bodennutzung sein?

Die entfaltete Steuerungswirkung der Darstellungsarten konnte in den Fallstudien-Untersuchungen v. a. für die Bauflächen anhand der in Anspruch genommenen Flächen in % und alternativ in Anspruch genommenen Bauflächen differenziert nach Nutzungsart in % aufgenommen werden.

Die folgende Tabelle zeigt zusammenfassend die Ergebnisse für:

- Die Quote der Inanspruchnahme je Bauflächenart.
- Die Quote der noch vom alten FNP zur Verfügung stehende Bauflächen, die weiterhin als Planung mit derselben Zielsetzung enthalten ist.
- Die Anzahl an Änderungsverfahren je Bauflächenart.
- Die Quote der zusätzlich ergänzend oder alternativ in Anspruch genommenen Flächen in prozentuaalem Wert bezogen auf die Darstellungsgröße.



Abbildung 4-16: Zusammenfassende Darstellung der erzielten Steuerungswirkung der Darstellung der Bauflächen

Bauflächen	Wohnbauflächen		Gemischte Bauflächen		Gewerbliche Bauflächen		Sonderbauflächen	
	Erzielte Steuerungswirkung*	zusätzlich alternativ	Erzielte Steuerungswirkung*	zusätzlich alternativ	Erzielte Steuerungswirkung*	zusätzlich alternativ	Erzielte Steuerungswirkung*	zusätzlich alternativ
<b>Ludwigshafen</b>	<b>64%</b> bei 6 Änderungsverfahren und 31% noch zur Verfügung stehender Fläche	3,4%	<b>1,7%</b> bei 2 Änderungsverfahren	0%	<b>68%</b> bei 3 Änderungsverfahren und 12% noch zur Verfügung stehender Fläche	0%	Nicht nachweisbar Bei 6 Änderungsverfahren	-
<b>Germersheim</b>	<b>89%</b> bei 4 Änderungsverfahren und 11% noch zur Verfügung stehender Fläche	50% (zu 63,5 ha noch mehr als 32,5 ha)	<b>0%</b> (Umwidmung zu 100%) bei 1 Änderungsverfahren	0%	<b>36%</b> bei 2 Änderungsverfahren und 44% noch zur Verfügung stehender Fläche	0%	Nicht nachweisbar bei 4 Änderungsverfahren	-
<b>VG Göllheim</b>	<b>85%</b> bei 0 Änderungsverfahren und 0,7% noch zur Verfügung stehender Fläche	4,8%	Vgl. Wohnbauflächen	-	<b>61%</b> bei 0 Änderungsverfahren und 25% noch zur Verfügung stehender Fläche	0%	-	-
<b>VG Wolfstein</b>	<b>83%</b> bei 0 Änderungsverfahren und 17% noch zur Verfügung stehender Fläche	0%	<b>18%</b> bei 0 Änderungsverfahren und 28% noch zur Verfügung stehender Fläche	0%	<b>76%</b> bei 0 Änderungsverfahren und 0% noch zur Verfügung stehender Fläche	0%	0%	-

\* nach dem Vergleich der Flächennutzungspläne erzielte Steuerungswirkung als Quote der in Anspruch genommenen Flächen.

Von einer jeweils hohen Steuerungswirkung der Darstellung von Bauflächen im FNP kann gesprochen werden, wenn

- auf den dargestellten Flächen die jeweils vorgesehene Nutzungsart in verbindlichen Bauleitplänen festgesetzt wurde und die jeweilige nutzungsspezifische Bautätigkeit auf diese Flächen im Stadt-/ Gemeindegebiet gelenkt werden konnte;

- ergänzende Darstellungen nur dann erfolgten, wenn die dargestellten Flächen aufgefüllt waren;
- wenige begründete bis keine alternativen Flächen in Anspruch genommen wurden.
- wenige Änderungsverfahren zur Umwidmung der Art der Bodennutzung bzw. zur Verortung der Flächen notwendig wurden.

Die Ergebnisse der Untersuchung machen deutlich, dass in allen Fallstudien Gemeinden von einer **relativ hohen Steuerungswirkung der Darstellung der Wohnbauflächen gesprochen werden kann**, da eine hohe Quote der Inanspruchnahme dieser Flächen für den Wohnungsbau während der Geltungsdauer der Flächennutzungspläne erfolgt ist (Zielerreichungsgrad zu 64% – 89%). Die 64% in der Stadt Ludwigshafen in Anspruch genommenen Wohnbauflächen lassen sich durch eine sehr große bisher kaum bebaute Wohnbaufläche erklären, die aber im aktuellen FNP weiterhin als Wohnbaufläche dargestellt ist. Demnach kann konstatiert werden, dass die Bedarfsprognose zu hoch gegriffen war, die Steuerung der Wohnbautätigkeit auf dafür im FNP vorgesehene Flächen aber aufgrund der geringen Quote ergänzend dargestellter Wohnbauflächen erfolgt ist. In Germersheim hat sich früh im Laufe der Geltungsdauer herausgestellt, dass die Bemessung der dargestellten Wohnbauflächen zu knapp war. Von den ursprünglich im FNP dargestellten Wohnbauflächen wurden 89% in Anspruch genommen und 11% stehen weiter zur Verfügung, so dass tatsächlich von der Darstellung ergänzender, nicht alternativer, Bauflächen gesprochen werden kann und eine Steuerung der Wohnbautätigkeit auf die dargestellten Flächen erfolgt ist.

Die Ergebnisse der Untersuchung der Steuerungswirkung **gemischter Bauflächen** ergab dagegen ein anderes Bild. Während in **Ludwigshafen und Germersheim die Steuerungswirkung dieser Darstellungsart fast gleich null** war, ist das Ergebnis **in den Verbandsgemeinden differenzierter zu betrachten**. In der Verbandsgemeinde Göllheim wurde der Bedarf an Wohnbauflächen teilweise durch die Darstellung von Wohnbauflächen und zum großen Teil aber auch durch die Darstellung gemischter Bauflächen (Dorfgebiete) „gedeckt“, ohne dass dies größenbezogen erhoben werden konnte.

In der VG Wolfstein wurden die gemischten Bauflächen zu 14% auch als solche in der verbindlichen Bauleitplanung ausgewiesen, ca. 71% der Flächen wurden in der Bebauungsplanung als Wohngebiete, ca. 15% als Gewerbegebiete ausgewiesen. Das bedeutet auch hier kann eine sehr geringe Steuerungswirkung der Darstellung gemischter Bauflächen konstatiert werden.

Als Hauptgrund für die überaus niedrige Steuerungswirkung der Darstellung gemischter Bauflächen wurde von den Experten die mangelnde Akzeptanz in der Bevölkerung und bei Investoren genannt.

Vor dem Hintergrund des Leitbilds der nachhaltigen Stadtentwicklung mit einem anerkannten „Handlungsfeld“ Förderung der Nutzungsmischung, ist dieses Ergebnis folgendermaßen interpretierbar: Es besteht offensichtlich eine **Diskrepanz zwischen fachlichen Zielen und den Wünschen der Adressaten** bzw. die Vorteile und verträgliche Umsetzung der fachlichen Ziele kann den Adressaten der Planung nicht nachvollziehbar vermittelt werden. Eine vorwiegend **eindimensionale potentielle Bodennutzung gibt den Adressaten mehr Sicherheit** bzgl. der Investition in Immobilien und deren Wertentwicklung in die Zukunft. Hier ist eine Rückkopplung zu den durchgeführten Beteiligungsverfahren sinnvoll, um die Kommunikation zwischen planender Verwaltung, Politik und Bürgern (inkl. Investoren) vor dem Hintergrund der

Information und dem Dialog (einseitige oder zweiseitige Kommunikationsstrukturen) einschätzen zu können.

Die Darstellung **gewerblicher Bauflächen entfaltete sehr unterschiedliche Steuerungswirkungen** (von 36% in Anspruch genommene Fläche bis 76%). Dabei ist festzuhalten, dass es zu keinen ergänzenden oder alternativen Darstellungen gekommen ist, die gewerbliche Bautätigkeit also auf dafür im FNP vorgesehene Flächen oder, wie oben beschrieben, auf gemischte Bauflächen gelenkt werden konnte. Zu diesen unterschiedlichen Ergebnissen haben geführt:

- die „Prognosemethode“ des Abfragens von Flächenbedarfen und –wünschen bei ansässigen Unternehmen, die durchgängig zu hoch gegriffen waren, sowie
- ein zur jeweiligen Aufstellungszeit großer wirtschaftlicher Wachstumsglaube.

Besondere Probleme ergaben sich durch die **hohe Quote der in Privatbesitz der ansässigen Unternehmen befindlichen gewerblichen Bauflächen**. Hier ist zu fragen, ob und welche **Prognoseverfahren** zu fundierteren Ergebnissen führen. Ein anderer Diskussionspunkt wäre die, mit der Novellierungsdiskussion des BauGBs aufgrund der EU-Richtlinie 2001/42/EG wieder entflammte, **Diskussion um „Baurechte auf Zeit“**, um zu einer stärkeren Flexibilität planerischer Darstellungen zu kommen. Die Expertenkommission kam allerdings zu dem Schluss, dass ein allgemeines städtebauliches Interesse der Gemeinde nach einer bestimmten Zeit ohne Entschädigungsrisiken planerisch neu disponieren zu können, nicht derart gravierende Eingriffe in das Bodeneigentum rechtfertigt.<sup>327</sup> Auf der Ebenen der Flächennutzungsplanung (Darstellungen) ist die Wirkung auf das Bodeneigentum aber wesentlich geringer zu werten als auf Ebene der verbindlichen Bauleitplanung, so dass das Vorgehen „Bauerwartungsland auf Zeit“ durchaus realistisch scheint.

Die Darstellung von **Sonderbauflächen** diente in der ersten Generation der Flächennutzungspläne überwiegend der Bestandskennzeichnung. Während der Geltungsdauer kam es zumindest im hoch verdichteten und verdichteten Raum zu einer **veränderten Sachlage**, die v. a. in der Umwidmung bestehender gemischter oder gewerblicher Bauflächen in Sonderbauflächen führte.

Außer in der VG Wolfstein wurden in allen Fallstudien-Gemeinden geplante Flächen für den Gemeinbedarf dargestellt. Diese wurden zum Großteil auch entsprechend ihrer geplanten Zweckbestimmung in Anspruch genommen. Generell wurde diese Darstellungsart auch zur Zeit der Aufstellung der FNP schon vorwiegend als Bestandskennzeichnung verwendet. Dieser Trend setzt sich nach Ansicht der Experten auch fort.

Die Einschätzung der Steuerungswirkung der folgenden Darstellungsarten soll anhand der tabellarischen Übersicht und ergänzender Kommentare erfolgen, da die Ermittlung von „hartem Zahlenmaterial“ hier nur bruchstückhaft möglich war. Außer bei der Darstellung von Grünflächen handelt es sich dabei durchgängig nicht um originär durch die Flächennutzungsplanung zu steuernde Erfordernisse, sondern vielmehr um Darstellungen mit einem überwiegend informatorischen Charakter.

---

<sup>327</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2002): Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuchs, Berlin, Kapitel III „Flexibilisierung planerischer Festsetzungen“.

Darstellungen	Stadt Ludwigshafen	Stadt Germersheim	VG Göllheim	VG Wolfstein
Grünflächen	Sport- und Grünflächen wurden zu ca. 89% wie geplant in Anspruch genommen	Das dargestellte Flächenprogramm für die Stadt wurde nicht in vollem Umfang realisiert, aufgrund fehlendem Materials kann keine ha-Angabe gemacht werden, schätzungsweise wurden ca. 40% des Programms verwirklicht.	Grünflächen zur Ortsbild-Aufwertung wurden in sehr geringem Umfang dargestellt und auch realisiert. Dargestellte Sportflächen wurden auch realisiert. Dargestellte Friedhofserweiterungen wurden überwiegend nicht realisiert.	Darstellung von Dauerkleingärten wurde zu ca. 30% ausgeschöpft.
Flächen für den Verkehr	Dargestellte geplante Flächen für den Verkehr zu ca. 30% realisiert	Programm weitgehend verwirklicht FNP wird aktiv für Verkehrsplanung genutzt	Geplante Sammelstraße zur Erschließung von Wohnbauflächen nicht realisiert, Verkehrsplanung unabhängig vom FNP	Nur nachrichtliche Übernahmen, keine eigne kommunale Steuerungswirkung mit der Darstellung von Flächen für den Verkehr verfolgt.
Flächen für die Ver- und Entsorgung	Mit der Darstellung wird keine kommunale Steuerungswirkung verbunden, es handelt sich um nachrichtliche Übernahmen, deren Realisierung nicht aktiv nachvollzogen wird.			
Flächen für Nutzungsbeschränkungen	Wurden in den FNPs der ersten Generation nicht dargestellt.			
Flächen für Aufschüttungen und Abgrabungen	Übernahme der Kennzeichnungen aus der Regionalplanung.	Abbauflächen aus dem regionalplan übernommen, überwiegend nach ihrer Zweckbestimmung genutzt	Aus dem Regionalplan übernommen, große Abbauflächen Flächensicherung für Unternehmen auch im neuen FNP	Reine Bestandskennzeichnung
Wasserflächen, Flächen für die Landwirtschaft, Flächen für die Forstwirtschaft	Mit diesen Darstellungen wird übereinstimmend keine Steuerungswirkung verbunden, sie werden aus informatorischen Gründen dargestellt.			

Die **Darstellung von Grünflächen hat in Kommunen, die in ländlichen Räumen liegen kaum eine Bedeutung.** Im **hoch verdichteten und verdichteten Raum** dagegen kommt der Darstellung von Grünflächen eine **hohe Bedeutung** zu. Die Planungen in diesem Bereich sind vorwiegend als „**Planungsprogramm der Gemeinde**“ zu verstehen, da es sich überwiegend um die Darstellung öffentlicher Grünflächen handelt. Die Realisierung, d.h. auch die erzielte Steuerungswirkung, ist dem-

entsprechend von der gemeindeinternen Situation (kommunalpolitischer Stellenwert, finanzielle Situation der Gemeinde etc.) abhängig.

Die Steuerungswirkung der Darstellungsart Verkehrsflächen wird von den Experten mittel bis niedrig eingeschätzt, obwohl durchgängig die Auffassung besteht, dass zwischen Verkehr, Stadtbild und Kleinklima eine symbiotische Beziehung besteht. Im FNP werden **kaum Verkehrsflächen als eigene Planungen der Gemeinde dargestellt**, oft handelt es sich um nachrichtliche Übernahmen anderer Planungsträger. Die **Erschließung der ausgewiesenen Bauflächen erfolgt auf der Ebene der Bebauungsplanung**. Eine „Generalverkehrsplanung“ wird wenn, dann in verdichteten Räumen erstellt und hängt in der Realisation von einer Vielzahl an Parametern ab. In Ludwigshafen kam es im Laufe der Geltungsdauer des FNP zu einem „Wertewandel“ in der Verkehrsplanung, in Germersheim ist die mangelnde Umsetzung v. a. aus finanziellen Gründen erfolgt.

Flächen für Anlagen der Ver- und Entsorgung wurden in allen FNPs als nachrichtliche Übernahmen aus informatorischen Gründen dargestellt. Überwiegend erfolgt diese Darstellung in Form von Symbolen, so dass Angaben in Hektar und deren mögliche Überprüfung entfallen. Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung könnte diese Darstellungsart in Zukunft an Bedeutung gewinnen.

Die Darstellung von Flächen für Nutzungsbeschränkungen hatte in den untersuchten FNPs keine Bedeutung. Die Bedeutung dieser Darstellungsart ist nach Einschätzung fast aller Experten allerdings im Laufe der Jahre gestiegen, so dass die Einschätzung der Steuerungswirkung heute mit hoch überwiegt.

Die **Darstellung der Flächen für Aufschüttungen und Abgrabungen** ist den regionalen Raumordnungsplänen entnommen und als nachrichtliche Übernahmen in den FNP übernommen worden. Die **Steuerungswirkung liegt daher für diese Darstellungsart eher auf der Ebene der Regionalplanung** als der der Flächennutzungsplanung.

Wasserflächen, Flächen für die Landwirtschaft und die Forstwirtschaft wurden als Bestandskennzeichnungen in den Darstellungskatalog aufgenommen.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht, wie der Stellenwert der Flächennutzungsplanung in den Fallstudien-Gemeinden durch die Interviewpartner eingeschätzt wird:

Stellenwert des FNPs...	Stadt Ludwigshafen	Stadt Germersheim	VG Göllheim	VG Wolfstein
... als bodennutzungsbezogener, räumlicher Leitplan für das künftige Stadtentwicklungskonzept	2	3	2	2
... in seiner Bedeutung für eine gesamtstädtische Sichtweise in der Stadtentwicklung	2	3	2	2
... als Instrument zur Flächensicherung für den Wohnungsbau	1	5	1	2
... als Instrument zur Flächenbereitstellung für die Wirtschaft	1	5	2	3
... als Instrument zur Sicherung und Vernetzung von Freiräumen	2	5	1	3
... als Instrument für eine vorausschauende stadtverträgliche Verkehrsentwicklung	6	3	5	6

Während die Flächennutzungsplanung in der Stadt Ludwigshafen und der VG Göllheim offensichtlich einen hohen Stellenwert für die Stadtentwicklungspolitik besitzt, werden in der VG Wolfstein die primären Aufgaben, die mit der Flächennutzungsplanung verfolgt werden beschränkt auf eine Leitplanung für eine gesamtgemeindlichen Sichtweise der Verbandsgemeindeentwicklung und die Flächensicherung für den Wohnungsbau. In der Stadt Germersheim genießt die Flächennutzungsplanung insgesamt einen mittleren bis niedrigen Stellenwert. **Diese unterschiedlichen Einschätzungen lassen sich aus den oben dargestellten Untersuchungsergebnissen der erzielten Steuerungswirkungen nicht begründen.**

#### 4.5.1.2 Einschätzung der Steuerungswirkung der Beteiligungsrunden

Die Beteiligung der Bürger und der TöB entfalten, wie in Kapitel II dargestellt zwar **keine direkte Steuerungswirkung**, sind aber **durch ihre Informations- und Partizipationsfunktion** auch darauf angelegt das **Verständnis für und die Akzeptanz der Planung zu steigern**. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass durch eine breite Diskussion, fundierte Information und eine für die Bürger verständliche und transparente Zielsetzung und Darstellung dazu beitragen soll, Akzeptanz der Planung herzustellen und Einzelinteressen ggf. in diesen Kontext einzubauen, letztendlich also Änderungen im Laufe der Geltungsdauer zu vermeiden.

Zusammenfassend ergab die Aufnahme der Beteiligungsverfahren folgendes Bild:

	Stadt Ludwigshafen	Stadt Germersheim	VG Göllheim	VG Wolfstein
Vorgezogene Beteiligung der TöB	Ja Mit der Intension „Wünsche zu benennen“ und Inkohärenzen der Planungsabsichten aufzudecken.	Ja Nach Erstellung eines Grobkonzeptes hat eine informelle vorgezogene TöB-Beteiligung von 29 TöB stattgefunden.	Ja Zur Qualifizierung des FNP Vorentwurfs.	Ja Zur Qualifizierung des FNP Vorentwurfs.
Frühzeitige Bürgerbeteiligung	Ja (einseitige Kommunikation) Kaum Reaktionen oder Anmerkungen.	Ja (zweiseitige Kommunikation) Als Einwohnerversammlung, Resonanz: 65 Bürger.	Ja (zweiseitige Kommunikation) Vorbereitet durch Publikationen in der örtlichen Presse und im Amtsblatt, je Ortsgemeinde eine Bürgerversammlung und Offenlage, Beteiligung war rege.	Ja (einseitige Kommunikation) Offenlage mit verschwindend geringer Resonanz.

Auslegung	<p>Im Vorlauf Presseveröffentlichung zur Information.</p> <p>Bürgerversammlungen mit Diskussion.</p> <p>Auslegung bei der Stadtverwaltung.</p> <p>73 TöB angeschrieben.</p> <p>56 haben Anregungen verfasst.</p> <p>keine erneute Offenlage.</p>	<p>Im Vorfeld themenbezogene Veröffentlichungen im Stadtanzeiger.</p> <p>Auslegung bei der Bauverwaltung, Beteiligung: 11 Privatpersonen, 6 Unternehmen dadurch 1 Änderung.</p> <p>29 TöB angeschrieben.</p> <p>19 haben Anregungen verfasst.</p> <p>erneute Offenlage.</p>	<p>Bekanntmachung im Amtsblatt.</p> <p>Auslegung bei der Verbandsgemeindeverwaltung.</p> <p>Beteiligung: 122 Anregungen von Bürgern, dadurch teilweise Änderungen.</p> <p>66 TöB angeschrieben.</p> <p>35 haben Anregungen verfasst.</p> <p>keine erneute Offenlage.</p>	<p>Bekanntmachung im Amtsblatt, Hauswurfsendungen in die Haushalte der VG.</p> <p>Auslegung bei der Verbandsgemeindeverwaltung.</p> <p>Beteiligung: 13 Bürger.</p> <p>50 TöB und 15 Ortsgemeinden angeschrieben.</p> <p>41 TöB und 7 Ortsgemeinden haben Anregungen verfasst.</p> <p>keine erneute Offenlage.</p>
Großkunden	<p>Ja</p> <p>Gespräche mit den größeren ansässigen Unternehmen haben stattgefunden.</p>	<p>nein</p>	<p>Ja</p> <p>Mit Unternehmen wurden gesonderte Gespräche geführt.</p>	<p>nein</p>
Nachbargemeinden	<p>Keine Änderungen des Planentwurfs durch Anregungen von Nachbargemeinden.</p>	<p>6 beteiligt, eine Änderung.</p>	<p>Nur unwesentliche Änderungen.</p>	<p>Keine Änderungen.</p>
Zeitaufwand	<p>Wird differenziert beurteilt:</p> <p>die Bürgerbeteiligung mit einem hohen, die TöB Beteiligung mit einem mittleren Zeitaufwand.</p>	<p>Die Bürgerbeteiligung wird im Zeitaufwand als gering, die TöB Beteiligung dagegen als mittel beurteilt.</p>	<p>Wird insgesamt als gering gewertet.</p>	<p>Wird insgesamt als gering gewertet.</p>
Kostenaufwand	<p>Zu Personalkosten keine weiteren Kosten angefallen.</p> <p>Im Planverfahren 1999 wurden 35.000,- € für die Öffentlichkeitsbeteiligung verausgabt.</p>	<p>Über Personalkosten hinaus keine weiteren Kosten angefallen.</p>	<p>Über Personalkosten hinaus keine weiteren Kosten angefallen.</p>	<p>Über Personalkosten hinaus keine weiteren Kosten angefallen.</p>

Die Tabelle macht deutlich, dass

- alle Kommunen eine informelle vorgezogene TöB-Beteiligung durchgeführt haben.
- Die Bürger-Beteiligungsrounden in Germersheim und Göllheim zu einer deutlich höheren Resonanz geführt haben, als in den beiden anderen Gemeinden, was sicherlich auf die, bei der frühzeitigen Bürgerbeteiligung durchgeführten Versammlungen zurückzuführen ist.
- Die Anzahl der im Rahmen der Auslegung beteiligten TöB stark variiert.
- Die Anregungen, die im Rahmen der Auslegung eingegangen sind nur in einem Fall zur erneuten Offenlage geführt haben.
- Die Beteiligung der Nachbargemeinden kaum zu Änderungen geführt haben.
- Der Zeitaufwand insgesamt gesehen nicht als entscheidender Faktor für die Dauer der Planverfahren gesehen wird.
- Die Kosten für die Beteiligungsverfahren nicht dezidiert erhoben werden (Personal- und Sachkosten für z.B. Kopien, Versand etc.) und somit dazu keine Angaben gemacht werden können.

Die Beteiligung der TöB in Form der stattfindenden informellen vorgezogenen TöB-Beteiligung führt einerseits zu, für die Planerstellung notwendigen, Daten und Informationen, stellt die den FNP aufstellende Behörde (bzw. das Büro) andererseits vor die schwierige Aufgabe diese Informationen und Planungsabsichten zu verarbeiten, d.h. eine Koordination dieser untereinander und mit den Planungsabsichten der Gemeinde zu einer Gesamtkonzeption zu bewerkstelligen. Dieser Arbeitsschritt im Rahmen der FNP-Aufstellung fällt in der Regel unter **Datenbeschaffung und wird von den Experten als sehr zeit- und arbeitsintensiv beurteilt**. Hier sollte überprüft werden, inwieweit **moderne Informations- und Kommunikationssysteme** genutzt oder ggf. entwickelt werden können, um diesen Arbeitsschritt zu vereinfachen bzw. zu beschleunigen.<sup>328</sup>

Die frühzeitige Beteiligung der Bürger dient der Information und Befähigung der Bürger zur tatsächlichen Einflussnahme auf die Planung zu einem Zeitpunkt, zu dem eine Einflussnahme noch möglich ist und nicht nur die „fertige Planung kommentiert“ werden kann. Die Art und Weise der frühzeitigen Bürgerbeteiligung steht der Gemeinde frei. In der Regel organisiert und führt die frühzeitige Bürgerbeteiligung die planende Verwaltung durch. Um die genannten Funktionen zu erfüllen, ist Voraussetzung, dass über Ziel und Zweck, Handlungsspielräume (Alternativen), Hintergründe und Auswirkungen verständlich informiert werden. In den **Fällen, in denen eine einseitige Kommunikation stattgefunden hat**, d. h. die planende Verwaltung als einseitige Senderin (durch Presseveröffentlichungen, Hauswurfsendungen und anschließender Offenlage) aufgetreten ist und die Bürger v. a. informiert hat ohne die Möglichkeit zum Austausch anzubieten, ist die **beobachtete Beteiligungsintensität recht gering**. Anders verhält es sich in den Fällen, in denen ein Austausch zwischen planender Verwaltung und Bürgern z.B. in Form von Versammlungen organisiert wurde.

<sup>328</sup> Vgl. die Forschungsarbeit „Dynamisierung und Flexibilisierung von Planverfahren der Stadtplanung durch Informations- und Kommunikationssysteme“, gefördert von der Stiftung Rheinland-Pfalz für Innovation, die u. a. in dieser Richtung neue Ergebnisse liefert. (vgl. z.B. Steinebach, Gerhard; Allin, Simone (2005): Dynamisierung von Plan- und Beteiligungsverfahren durch moderne Informations- und Kommunikationssysteme (IuK-Systeme) – am Beispiel des Portals [www.fnpinform.de](http://www.fnpinform.de); in: Schrenk, Manfred (Hrsg.): CORP 2005&Geomultimedia 05 Tagungsband, Wien.)



Rückschlüsse bezüglich einer dadurch erreichten höheren Akzeptanz der Flächennutzungsplanung sowie der getroffenen Entscheidungen und eine Steuerungswirkung hinsichtlich eines „Einschwörens auf eine gemeinsam getragene Stadtentwicklung“ können allerdings aus der Untersuchung nicht entnommen werden.

Im förmlichen Auslegungsverfahren wird der „fertige, aber noch nicht beschlossene Plan“ zwecks Möglichkeit der Äußerung von Anregungen öffentlich ausgelegt. Dieses ist weitgehend standardisiert und trägt an sich nicht zu einer Verlängerung des Planverfahrens bei. Als problematisch hinsichtlich der Verfahrensdauer wird von den Interviewpartnern teilweise die Be- und Verarbeitung der eingehenden Anregungen, d. h. die Prüfung und Abwägung sowie die Unterrichtung der Einwender und die schriftliche Erläuterung der Abwägung im Erläuterungsbericht gesehen. Die Beteiligung der Bürger hielt sich im förmlichen Auslegungsverfahren in den untersuchten Planverfahren, außer im Fall der Verbandsgemeinde Göllheim, in Grenzen.

Nach der Einschätzung des Einflusses verschiedener Akteure der Stadtentwicklung gefragt, skizzierten die Experten unterschiedliche Bilder:

	...haben folgenden Einfluss auf Entscheidungen im Rahmen der Stadtentwicklung (Skala von 1=geringen bis 6=großen Einfluss)			
	Stadt Ludwigshafen	Stadt Germersheim	VG Göllheim	VG Wolfstein
Bürger	2	2	4	1
Bürgerinitiativen	2	4	1	1
Verwaltung	6	4	5	6
Kommunalpolitik	5	5	6	6
Wirtschaftsverbände	4	4	4	1
Einzelne Investoren	4	5	2	1
Landwirtschaft/ Forstwirtschaft	-	-	4	1

Auffällig ist der als gering eingeschätzte Einfluss der Bürger auf Entscheidungen im Rahmen der Stadtentwicklung. Ein Plädoyer für ein Nachdenken über Beteiligungsformen in Planverfahren der Raumplanung und spezielle der Flächennutzungsplanung ergibt sich v. a. aus folgenden Gründen:

- Bei einem derzeit allgemein beklagten geringen Interesse an der (Kommunal-) Politik<sup>329</sup> sollte über Möglichkeiten nachgedacht werden, **wie Interesse** durch den Abbau von Distanz zwischen Verwaltung und Politik auf der einen und Bürgern auf der anderen Seite durch aktivierende Bürgerbeteiligung und Partizipation **an Stadtentwicklungspolitik geweckt werden kann**.
- Der FNP stellt eine strukturelle Zielvorstellung dar, „mit dem Nachteil, dass der Plan einen künftigen Zustand darzustellen scheint, während er in Wahrheit nur zeigt, wie sich die Gemeinde die langfristige Nutzung ihrer räumlichen Ressour-

<sup>329</sup> Vgl: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2002): a. a. O., Kapitel E 18 „Gesellschaftspolitik – Politische Integration und politisches Engagement“ ab S. 598.

cen zum Zeitpunkt der Planaufstellung vorstellt.“<sup>330</sup> Eine Schlüsselrolle kommt privaten Akteuren und Bürgern dadurch zu, dass der Plan – neben einem „Planungsprogramm für die Gemeinde - ein Angebot an potentielle Bauherren darstellt. Investieren diese nicht, bleibt der Plan Papier. **Bürgerbeteiligung** kann und sollte in diesem Zusammenhang stärker **als eine Phase des Marketings für die (Entwicklungs-)Planung** begriffen werden.

- Gleichzeitig kann Planung **bedürfnisgerechter** stattfinden je mehr Interessen und Bedürfnisse im Verfahren artikuliert werden (können). Angesichts des prognostizierten demographischen Wandels, der Pluralisierung der Lebensstile sowie der ungelösten Probleme der Integration von Migranten sollten Beteiligungsformen entwickelt werden, die breite Bevölkerungskreise erreichen, um ihre Vorstellungen von Stadtentwicklung bzw. Bedürfnisse an diese artikulieren zu können.

#### 4.5.2 Einschätzung der Effizienz der Planverfahren zur Aufstellung der Flächennutzungspläne

##### 4.5.2.1 Einschätzung der Kosten

Angaben über Kostenfaktoren der Flächennutzungsplanung konnten lediglich im Rahmen der Interviews erhoben werden. Alle Interviewpartner verfügten über keinerlei Erhebungen bzw. Material über die Kostenerfassung der Flächennutzungsplanung und konnten dementsprechend nur teilweise Auskünfte über die in Kapitel II dargestellten Kostenfaktoren machen.

Die Kostenfaktoren konnten in keiner der Fallstudien-Gemeinden komplett erhoben werden. Das etwas fragmentarische Ergebnis der Fallstudienuntersuchungen bietet folgendes Bild:

Abbildung 4-17: Kosten der Flächennutzungspläne der Fallstudien-Gemeinden

	Stadt Ludwigshafen	Stadt Germersheim	VG Göllheim	VG Wolfstein
Bemerkung:	Die Angaben beziehen sich auf den FNP von 1999, da die Daten für 1977 nicht mehr erhoben werden konnten	Die Angaben beziehen sich auf den FNP von 2002, da die Daten für 1979 nicht mehr erhoben werden konnten		Die Angaben beziehen sich auf den FNP von 2001, da die Daten für 1985 nicht mehr erhoben werden konnten
Kosten des FNP	272.000,- €	76.700,-€	Ca. 50.000,- €	72.000,-€
<i>Kosten bezogen auf die Gemarkungsfläche (Kosten für 1ha)</i>	Ca. 35,-€	Ca. 36,-€	Ca. 6,-€	Ca. 7,-€

<sup>330</sup> Albers, Gerd (1999): Stadtentwicklung / Bauleitplanung; in: Wollmann, Helmut; Roth, Roland (Hrsg.) (1999): Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden; Opladen, Seite 576.

Kosten für Gutachten (einschließlich des Landschaftsplans)	235.000,-€ Klima-, Verkehrs-, Schall-, Altlastengutachten + Landschaftsplan (allein ca. 150.000,-€)	34.000,- € für den Landschaftsplan	Keine (Landschaftsplan war inklusive)	Keine (Landschaftsplan in den 72.000,-€ enthalten)
Kosten für Öffentlichkeitsarbeit	Ca. 35.000,-€	Keine Angaben	„keine Kosten entstanden“	„keine Kosten entstanden“
Kosten für TöB-Beteiligung	Ca. 2.000,-€	Keine Angaben	Nicht erhoben	Nicht erhoben
Kosten für politische Sitzungen	Der FNP war in ca. 53 Sitzungen des Stadtrates und anderer politischer Gremien als Thema auf der Tagesordnung	Keine Angaben	Grob geschätzte Kosten von ca. 25.050,-€	Insgesamt geschätzte Kosten von ca. 124.000,-€
Arbeitszeit der planenden Verwaltung	Zwei Ingenieure und eine Plan-technikerin zu 100%	Keine Angaben	Durchgängig zwei Sachbearbeiter mit jeweils ca. 20% der Arbeitszeit	Stark variierend im Laufe des Planungsprozesses, in der Endphase ca. 90% des Sachbearbeiters.
Aufstellung des FNP durch	das Stadtplanungsamt	Planungsbüro	Planungsbüro	Planungsbüro
Kostentreibende Faktoren werden gesehen in:	Detaillierte Grundlagenuntersuchungen, v. a. im Rahmen der Landschaftsplanung	Manuelle Planerstellung Materialverbrauch für die TöB-Beteiligung Vorstellung der Planung in Gremien und bei Versammlungen	Ausführliche Bestandsaufnahme Erstellung des Erläuterungsberichts	politischen Abstimmungsrunden und daraus resultierenden Änderungserfordernissen der Planung mit den Ortsgemeinden Verarbeitung der Anregungen der TöB
Gesamthaushalt im Aufstellungsjahr	„im mehrstelligen Millionenbereich“	Der Etat der Bauverwaltung lag im Jahr 2002 bei 75.000,-€ im Vergleich zum Gesamtetat der Stadt von 22,8 Mio € (0,32%)	Keine Angaben	Keine Angaben

Die Untersuchung hat deutlich gemacht, dass

- keinerlei systematische Erhebungen zu Kosten und Kostenfaktoren der Flächennutzungsplanung existieren.

- Die **Kosten für Flächennutzungspläne in verdichteten Räumen höher liegen** als in ländlichen Gebieten.<sup>331</sup>
- Ergänzende Gutachten als ein kostentreibender Faktor eher in Gemeinden, die im verdichteten Raum liegen notwendig werden.
- Die **Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit** im Verhältnis zu den Gesamtkosten **kaum ins Gewicht fallen**.
- Die **Kosten für die TöB Beteiligung** in den meisten Fällen **nicht erhoben werden**, sich aber auf Kopien des Vorentwurfs und des Planentwurfs sowie die entsprechenden Versandkosten belaufen, soweit sie in den Interviews angegeben wurden. Im Rahmen der Untersuchung wurden nicht erhoben die Kosten (erhoben etwa in Personalzeit) zur Formulierung der Anregungen durch die TöB. Die Interviewpartner verwiesen in diesem Zusammenhang auf ganz unterschiedliche Umfänge in den Antwortschreiben (von einem Satz bis zu mehrseitigen detaillierten Ausführungen).
- Die **Kosten für die Behandlung des FNP in politischen Gremien** im Vergleich zu den fachlich-inhaltlichen Aufstellungskosten (=Planungskosten) **eine immense Summe ausmachen**. Die in diesem Bereich leider auch nur fragmentarischen Untersuchungsergebnisse spiegeln nur grob ermittelte und völlig unvollständige Ergebnisse wieder, machen aber deutlich, dass sowohl in Großstädten als auch in Verbandsgemeinden dies ein entscheidender Kostenfaktor der Flächennutzungsplanung ist.
- Die von den Interviewpartnern angegebenen jeweilige kostentreibenden Faktoren nur einzelfallbezogen ausgewertet werden können, da es nahezu keine Mehrfachnennung eines Faktors gibt.
- Die **Ausgaben für Flächennutzungsplanung** bzw. der Ansatz für die mit der Stadtentwicklung beauftragte Verwaltungseinheit **im Vergleich zum Gesamthaushalt nicht ins Gewicht fallen**.

**Dieser Untersuchungsbereich muss** im Rahmen der weiteren Testphase der Evaluationsmethode zur Flächennutzungsplanung **weiter entwickelt werden**. Zum einen, um der Diskussion über die Rechtfertigung des Nutzens von Planungsleistungen der Raumplanung gegenüber von Steuerzahlern zu einer substantiellen Basis zu verhelfen und zum anderen, da die Kosten für eine bestimmte Planungsleistung im Verhältnis zu ihrer Steuerungswirkung auch ein Indikator für Aussagen bzgl. des künftigen Nutzens / Bedarfs sind (Kosten-Nutzen-Analyse).

Die Einschätzung des Verhältnisses Kosten zu Nutzen konnte in allen Fallstudien dahingehend getroffen werden, dass aufgrund der recht hohen erzielten Steuerungswirkung der Kernelemente der FNPs sich ein positiver Nutzensaldo ergeben hat (vgl. im Einzelnen weiter vorne).

#### 4.5.2.2 Einschätzung der Verfahrensdauer

Die Dauer der Planverfahren der Flächennutzungsplanung variierte in den Fallstudien-Gemeinden von „echten zwei Jahren“ (auf dem Papier über 12 Jahre) in Ludwigshafen bis zu 13 Jahren und 4 Monaten in der Stadt Germersheim.

Abbildung 4-18: Dauer der Planverfahren der Flächennutzungsplanung in den Fallstudiengemeinden

<sup>331</sup> Dies Ergebnis spiegelt die in Kapitel II dargestellten Darlegungen zur Kostenermittlung nach HOAI wieder.

Verfahrensschritt	Stadt Ludwigshafen FNP 1999	Stadt Germersheim 2002	VG Göllheim 2000	VG Wolfstein 2001
Vom Aufstellungsbeschluss bis zur Erstellung des Vorentwurfs	4 Jahre	9 Jahre 6 Monate	1 Jahr 7 Monate	9 Jahre 11 Monate
...bis zur Erstellung des Entwurfs	1 Jahr 3½ Monate	4 Monate	5 Jahre 8 Monate	1 Jahr
Auslegung	1 Monat	Insgesamt 15 Monate durch erneute Auslegung	1 Monat	1 Monat
...bis zum Feststellungsbeschluss	3½ Monate	3 Monate	17 Tage	4 Monate
Genehmigung	3½ Monate	2 Jahre	6 Monate	1 Jahr 2 Monate
...bis zur Bekanntmachung	3 Monate		11 Tage	1 Monat
Gesamt	6 Jahre 2½ Monate	13 Jahre 4 Monate	knapp 8 Jahre	12 Jahre 7 Monate

Die Dauer des Planverfahrens zur Aufstellung des FNPs wurde von den Interviewpartnern völlig unterschiedlich bewertet. Die Dauer wurde sowohl

- als angemessen für den Planinhalt und die Bedeutung der Flächennutzungsplanung als auch
- als zu lang, aber nicht beschleunigungsfähig, da ansonsten die Qualität und die politische Integrität leiden würde, als auch
- als zu lang und beschleunigungsfähig beurteilt.

Den mit Abstand längsten Zeitraum in der Aufstellung der Flächennutzungspläne nimmt die Phase der Erstellung des Vorentwurfs (außer in der VG Göllheim) ein. In diese fallen die Arbeitsschritte

- Bestandsaufnahme,
- Bestandsanalyse mit dem Erstellen von Entwicklungsprognosen auf der Zeitschiene als Rahmenbedingungen für planerische Entscheidungen (z.B. über Dichtewerte etc.) und als Grundlage für das
- Aufstellen von Zielen und Zwecken der Planung, sowie die
- Darstellung von Alternativen,
- der Auswahl einer Alternative mit Begründung dieser und mit Darlegung der Auswirkungen der Planung sowie die
- zeichnerische Darstellung.

Diese Arbeitsschritte bedürfen bereits der Abstimmung mit politischen Gremien, da die Zielsetzungen der Stadtentwicklung politische Entscheidung darstellen.

Als Arbeitsschritte, die die Planungsdauer dabei stark beeinflusst haben, haben die Interviewpartner folgende in der aufgeführten Reihenfolge genannt:

- Die Behandlung des FNP in politischen Gremien.
- Die Qualität bzw. die Dauer der Erstellung externer Gutachten.
- Probleme bei der Datenbeschaffung insbesondere im Rahmen der Bestandsaufnahme.
- Die TöB Beteiligung, genauer die „Verarbeitung der eingegangenen Anregungen.
- Die Abstimmung mit den Fachplanungen.

Alle diese Arbeitsschritte lassen sich auch auf die Phase bis zur Erstellung des Vorentwurfs projizieren. Die Frage, ob die Dauer des Aufstellungsverfahrens eines FNP beschleunigt werden kann, ohne die notwendige kommunalpolitische Diskussion und die fachlich-inhaltliche Erarbeitung vor dem Hintergrund der Qualitätssicherung unzulässig zu verkürzen, lässt sich aufgrund der Untersuchungsergebnisse fokussieren auf die Fragen:

- inwieweit die Datenbeschaffung vereinfacht und der Datenaustausch zwischen der planenden Verwaltung, den Fachplanungen und den TöB beschleunigt werden kann?
- Die Behandlung in politischen Gremien durch geeignete Darstellungen der Planungsalternativen und deren Auswirkungen der Planung (Visualisierung und Simulation der Planungen) befördert werden kann?

## **V. EMPFEHLUNGEN ZUR ERHÖHUNG DER STEUERUNGSWIRKUNG UND EFFIZIENZ DER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG**

In Kapitel I der Arbeit wurde dargelegt, dass die Flächennutzungsplanung im gestuften System der Raumplanung einen wichtigen Baustein zur Koordination der verschiedenen Nutzungsansprüche an den Raum darstellt und ein „Bedarf“ an Flächennutzungsplanung nach wie vor gegeben ist. Die Fallstudienuntersuchung hat ergeben, dass die Kritik der mangelnden Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung pauschal nicht haltbar und fundiert ist. Vielmehr hat sich der Bedarf an einzelnen Verbesserungserfordernissen ergeben, wie Kapitel IV entnommen werden kann. Bevor auf der Grundlage der Ergebnisse der Fallstudien Empfehlungen zur Erhöhung der Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung formuliert werden, werden Kapitel V einleitend die zentralen Themen- und Aufgabenfelder der Stadtentwicklung, mit denen sich jeder künftige FNP auseinandersetzen muss kurz dargestellt.

Aufbauend auf dieser knappen Darstellung der zukünftigen Steuerungserfordernisse auf gesamtgemeindlicher Ebene wird der Frage nachgegangen; wie mit dem Instrument FNP ggf. auf unterschiedliche Steuerungserfordernisse bezogen auf die Lage der Gemeinde im Raum reagiert werden kann (5.2).

Aus den Fallstudien lassen sich Rückschlüsse auf die Steuerungswirkung und somit auch Umsetzungsdefizite einzelner Darstellungsarten ableiten. Diese werden in Empfehlungen zu einer Erhöhung der Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung verarbeitet (5.3).

Ebenfalls vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Fallstudien werden die Möglichkeiten der Flexibilisierung der Flächennutzungsplanung diskutiert.

Die Fallstudienuntersuchung hat ergeben, dass mit den klassischen Instrumenten der Bürgerbeteiligung eine rege Öffentlichkeitsbeteiligung und eine dementsprechend breite Diskussion über die Entwicklung der jeweiligen Kommune nicht erreicht wird. Für eine Steuerungsstruktur, die private und öffentliche Akteure der Stadtentwicklung zusammenführt, in der Öffentlichkeitsbeteiligung und Behördenbeteiligung moderierend gemanagt werden, wird hergeleitet aus den Untersuchungsergebnissen und in der logischen Konsequenz aus der Aufgabe des Fürsprechers für nicht oder eingeschränkt marktfähige Ansprüche an den Raum, ein Rahmen entworfen (5.4).

Der Deregulierungsdiskussion in der Raumplanung immanent ist die Debatte über möglichst effiziente, kosten- und zeitoptimierte Erfüllung der Aufgaben. Auf der Basis der Untersuchungsergebnisse werden Kapitel V abschließend Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung des Planverfahrens zur Aufstellung eines FNP diskutiert (5.5).

## 5.1. Zukünftige Herausforderungen an Stadtentwicklung und Steuerungserfordernisse

Städte sind steingewordene Gesellschaftspolitik.<sup>332</sup> Die Entwicklung des städtebaulichen Nutzungsgefüges einer Kommune ist jeweils ein Spiegelbild der gesellschaftlichen Entwicklungen und Veränderungen im großen und im kleinen Maßstab.

Im folgenden werden für die „zentralen Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung“: die Bevölkerungsentwicklung, die wirtschaftlichen Anforderungen an den Raum sowie die aus dem sozialen Leben resultierende Raumansprüche jeweils die nationalen und beispielhaft die landesweiten Trends für Rheinland-Pfalz, deren räumliche Auswirkungen und daraus resultierende Steuerungserfordernisse für die Raumplanung auf der Ebene der Flächennutzungsplanung dargestellt. Darauf aufbauend wird die Leistungsfähigkeit der Flächennutzungsplanung in den ermittelten Handlungsfeldern diskutiert.

### 5.1.1 Demographische Entwicklung – Steuerungserfordernisse auf Ebene der Flächennutzungsplanung

Der zur Zeit im Mittelpunkt stehende Bestimmungsfaktor für künftige Nutzungsmuster im Raum ist die mittel- und langfristige demographische Entwicklung in Deutschland, die gravierende Umorientierungserfordernisse der vorwiegend auf Zuwachs programmierten und interpretierten Stadtentwicklungspolitik und ihrer Instrumente in Deutschland erforderlich machen wird.

Im Jahr 2003 erschien die 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes.<sup>333</sup> Kurz zusammengefasst kann ihr entnommen werden, dass die Bevölkerungszahl in Deutschland kontinuierlich sinken, der Altersquotient kontinuierlich steigen und die Gesellschaft insgesamt „bunter“ werden wird.<sup>334</sup>

Abbildung 5-1: 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes

#### 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes



<sup>332</sup> Vgl. Vogel, Hans Jochen (1996): Die Stadt von morgen, in: Lauritzen, Lauritz (1969): Städtebau der Zukunft, Düsseldorf, Wien.

<sup>333</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050, Ergebnisse der 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

<sup>334</sup> Die Annahmen, die für die 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung getroffen wurden können im Detail der Veröffentlichung entnommen werden. Zusammenfassend wurde in mehreren Varianten gerechnet, die sich v. a. in den Annahmen bezüglich der Steigerung der Lebenserwartung (in drei Varianten von +4 Jahren bis 7,5 Jahren bis 2050) sowie der Höhe der Wanderungsüberschüsse (zwischen 100.000- 300.000 Personen pro Jahr) unterscheiden. Die Geburtenrate wird mit 1,4 Kindern pro Frau angenommen.



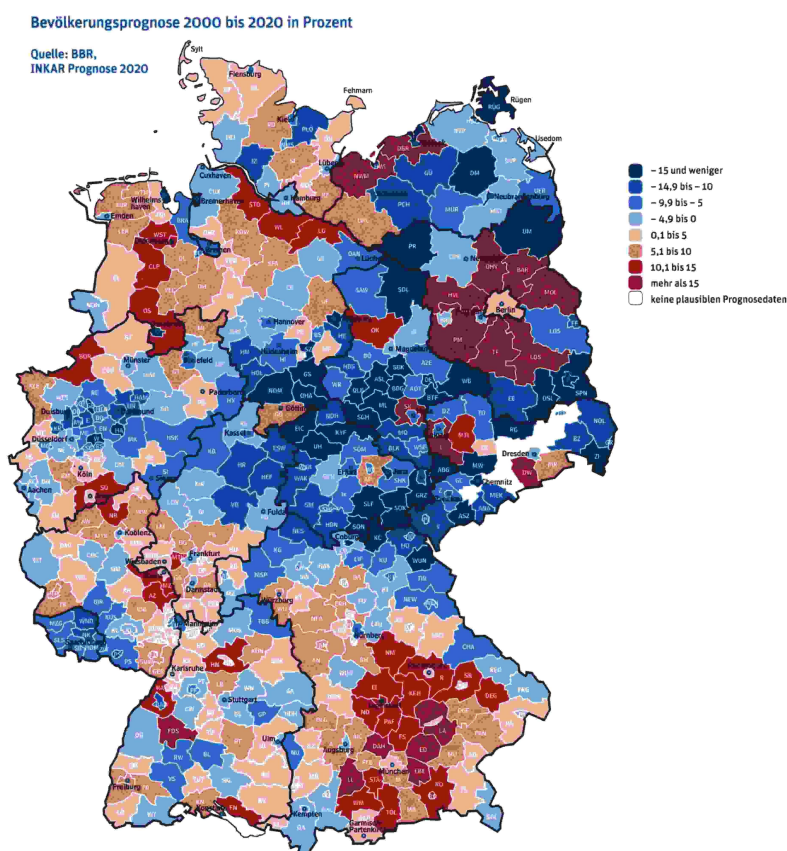
### 5.1.1.1 Bevölkerungszahl bezogen auf Deutschland sinkt

Die seit fast 15 Jahren konstante Geburtenrate von 1,4 Kindern pro Frau führt dazu, dass die Anzahl an potentiellen Müttern immer geringer wird. Zudem kommen die geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre in den nächsten 30 Jahren in die hohen Altersgruppen. Dies führt zu einer sich bis 2050 fortsetzenden Zunahme der jährlichen Sterbefälle. Diese beiden Phänomene zusammengebracht, die steigende Zahl der Sterbefälle mit der Abnahme der Geburtenrate, führt insgesamt gesehen zu einer Abnahme der Bevölkerungszahl. Diese deutschlandweite Betrachtung des Phänomens der Bevölkerungsabnahme hat bereits zu einer Ressort übergreifenden Diskussion über Handlungsansätze und Reaktionsmuster auf allen politischen Ebenen geführt.

Für die Raumordnungspolitik ist dabei anders als für viele Politikbereiche vor allem die Betrachtung kleinräumiger Bevölkerungsprognosen, die bereits bezogen auf die Ebene der Landkreise erhebliche Varianz aufweisen, eine problemadäquate Analyseebene, die die Entwicklung von Handlungsansätzen erlaubt.

Die Entwicklungen verlaufen je nach Gemeindetyp (Großstädte, Mittelstädte, Kleinstädte, große und kleine Landgemeinden) und nach Lage in siedlungsstrukturellen Raumtypen (Agglomerationsraum bis peripher gelegener ländlicher Raum) extrem unterschiedlich. Wie die folgende Karte der BBR verdeutlicht, findet bis 2020 ein Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung in den Landkreisen statt.

Abbildung 5-2: Bevölkerungsprognose 2000 bis 2020 in Prozent<sup>335</sup>

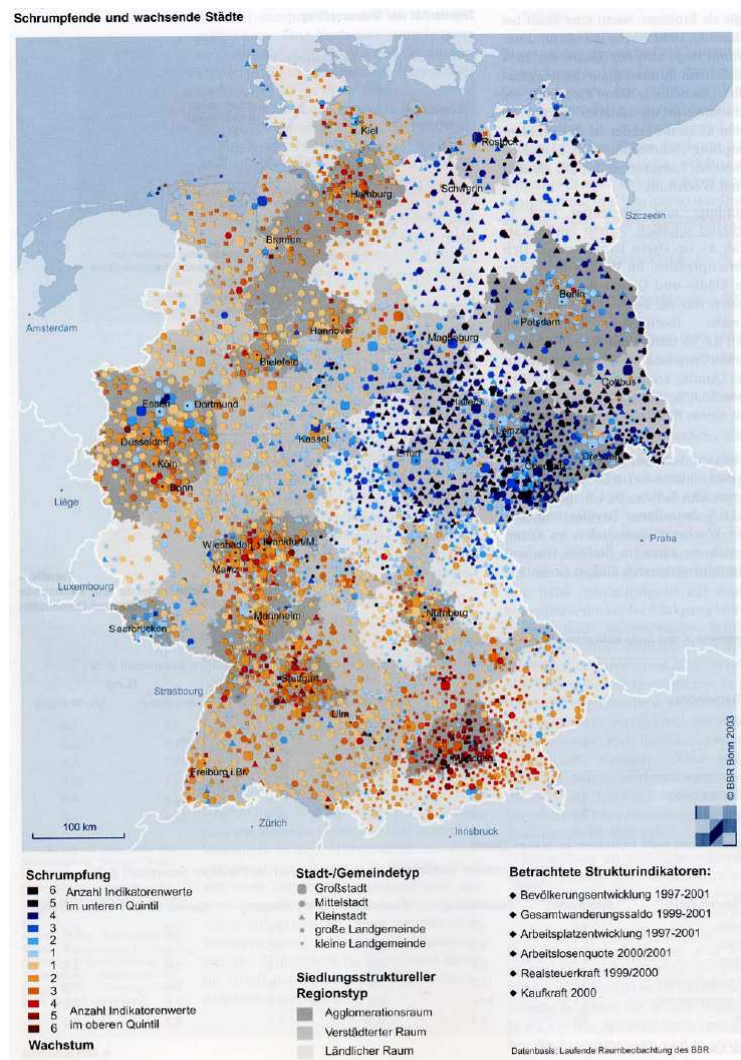


<sup>335</sup> Aus: Kröhnert, Steffen; von Olst, Nienke; Klingholz, Reiner (2000): Deutschland 2020, Die demografische Zukunft der Nation, Veröffentlichung des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin, Seite 17.

Neben dem rein zahlenmäßigen Abnehmen der Bevölkerung und damit auch dem Einwohnerrückgang wird in der laufenden Raumbewertung des BBR ein weiterer Bestimmungsfaktor für die Definition von schrumpfenden Städten hinzugezogen. „Zwei Prozesse vor allem kennzeichnen schrumpfende Städte: der massive, dauerhafte Verlust an Arbeitsplätzen durch wirtschaftlichen Strukturwandel (Deindustrialisierung) und der Verlust an Einwohnern (...).“<sup>336</sup> Diese Kombination ergibt sich aus beobachtbaren Zusammenhängen zwischen der Bevölkerungsentwicklung, der Arbeitsplatzentwicklung, dem Wanderungsverhalten sowie der Kauf- und Realsteuerkraft.<sup>337</sup>

Heute kann noch konstatiert werden, dass schrumpfende Gemeinden vor allem ein „Problem Ost“ sind. Die folgende Karte veranschaulicht, dass sich schrumpfende Gemeinden gemäß der oben beschriebenen Definition im Osten (53,5% aller Städte und Gemeinden) konzentrieren, aber auch im Westen (2,6% aller Städte und Gemeinden) einige Gemeinden bereits heute „schrumpfen“.

Abbildung 5-3: Schrumpfende und wachsende Städte in Deutschland<sup>338</sup>



<sup>336</sup> Gatzweiler, Hans-Peter; Meyer, Katrin; Milbert, Antonia (2003): Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends; in: BBR (Hrsg.): Stadtumbau, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11/2003, Bonn, Seite 558.

<sup>337</sup> Vgl. Gatzweiler, Hans-Peter; Meyer, Katrin; Milbert, Antonia (2003): a. a. O., Seite 564/565.

<sup>338</sup> Aus: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2003): Stadtumbau, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11/2003, Bonn, Seite 566.

Ein vieldiskutierter Rettungsanker ist das Potential zur Abmilderung des sich tendenziell beschleunigenden Bevölkerungs“schwunds“ ab 2020, das sich aus Wandergewinnen, der Zuwanderung nach Deutschland ergibt. Über das Maß der Zuwanderungen und der dadurch maximal erreichbaren „Korrektur der Bevölkerungszahl“ sind sich die Bevölkerungswissenschaftler uneins<sup>339</sup>, die Annahmen reichen von unterschiedlichen Graden der Milderung bis hin zur vollständigen Kompensation. Einigkeit besteht dagegen in der Einschätzung der Zielräume der Zuwanderer, die nicht die Räume sein werden, in denen die Bevölkerungsentwicklung besonders negativ verläuft (vgl. Kapitel 5.1.1.3).

Am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz lassen sich die regionalen Unterschiede des demographischen Wandels bzw. die Unterschiede bezogen auf die Landkreise veranschaulichen:

Nach einer Untersuchung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz<sup>340</sup> zu den Auswirkungen des demographischen Wandels ergibt sich folgendes Bild:

- Die Bevölkerungszahl von Rheinland-Pfalz wird sich bis 2015 relativ geringfügig verändern. In der so genannten Ausgangsvariante<sup>341</sup> wird die Bevölkerungszahl landesweit um 3% (von 4,035 Millionen auf 3,914 Millionen) sinken. In der mittleren Variante wurde ein Rückgang um 2,4% und in der oberen Variante von 0,4% errechnet. Bis 2030 bzw. 2050 verschärft sich die Tendenz:

Basisjahr 2000	Abnahme bis 2015		Abnahme bis 2030		Abnahme bis 2050	
	in %	in Zahlen	in %	in Zahlen	in %	in Zahlen
Ausgangsvariante	3 %	120.832	10,9 %	440.134	25,2%	1.018.000

In der regionalen Verteilung der Bevölkerungszahl zeichnet sich bis 2020 ein sehr heterogenes Bild ab. Auch in Rheinland-Pfalz wird es bis 2020 gleichzeitig zahlenmäßig wachsende und schrumpfende Kreise und kreisfreie Städte geben. Insgesamt dreizehn Landkreise bzw. kreisfreie Städte werden im Zeitraum bis 2020 eine negative Bevölkerungsentwicklung zu verzeichnen haben.

Dabei wird die Bevölkerung vor allem in peripher gelegenen, ländlichen Kreisen, wie z.B. in den Landkreisen Pirmasens, Kusel, Birkenfeld und Bitburg abnehmen. Ausschlaggebend hierfür ist neben der natürlichen Bevölkerungsentwicklung auch deren fehlende Attraktivität für Zuwanderer, die z.B. entlang der Rhein-

<sup>339</sup> Vgl. z. B. die verschiedenen Varianten, die in der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes bzgl. der Wanderung gerechnet werden, mit den Annahmen anderer Experten jüngst in: Gans, Paul; Schmitz-Veltin, Ansgar (Hrsg.) (2006) : Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels in: Forschungs- und Sitzungsbericht der ARL 226, Hannover.

<sup>340</sup> Vgl. Internetpräsenz des Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Zugriff am 23.08.2004: <http://www.statistik.rlp.de/demographie/bericht.pdf>, das pdf-Dokument enthält einen Zwischenbericht „Demographischer Wandel – Herausforderungen für Rheinland Pfalz“, zu dem noch nicht publizierten Band II „Demographische Grunddaten für die Untersuchung zu den Auswirkungen des demographischen Wandels“.

<sup>341</sup> Das Statistische Landesamt hat für Rheinland-Pfalz in mehreren Varianten gerechnet (vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2002): Rheinland-Pfalz 2050, Band I: Bevölkerungsentwicklung und -struktur, Bad Ems; Seiten 155 ff.

Ausgangsvariante oder untere Variante mit den Annahmen: Geburtenrate 1,4 je Frau; Zunahme der Lebenserwartung bis 2015 um ca. 2 Jahre und danach konstant, Wanderungsüberschuss sinkt bis 2016 auf 0 und ist danach bis 2050 konstant.

Bezugsjahr für die folgenden Prozentangaben ist immer das Jahr 2000, das bedeutet es wird die Veränderung gegenüber dem Jahr 2000 ausgedrückt.

schiene, und im Einzugsbereich der Verdichtungsräume Karlsruhe oder Köln/Bonn gegeben ist.

Bis 2050 muss nach Vorausberechnungen des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz in allen Landkreisen mit einem gravierenden Rückgang der Bevölkerungszahl gerechnet werden.

Die Trends verdeutlichen, dass die kommunale Aufgabe der Flächennutzungsplanung sich in ihrem Anforderungsprofil mittelfristig stark diversifiziert darstellen wird:

- dass aufgrund des regional und kleinräumig sehr unterschiedlichen Verlaufs der Bevölkerungsentwicklung und der Alterung sich die gesamtgemeindlichen Planungen des mittelfristigen Nutzungsgefüges in ihren Steuerungserfordernissen unterscheiden werden. Es wird „Wachstums-, Stagnations- und Schrumpfkommunen“ geben, während es in einigen Kommunen mittelfristig darum gehen wird „Wachstum“ zu steuern, werden andere Kommunen Wege finden müssen ein „Diätprogramm“ zu konzipieren.
- dass bereits die nächste Generation an Flächennutzungsplänen sowohl in Kommunen, die vorerst noch wachsen (aber zumindest im Beispiel für Rheinland-Pfalz bis 2050 auch schrumpfen werden), als auch in Kommunen, die sich mittelfristig bereits verschlanken werden, aufgrund des demographischen Wandels neue Weichenstellungen im Nutzungsgefüge vornehmen muss.

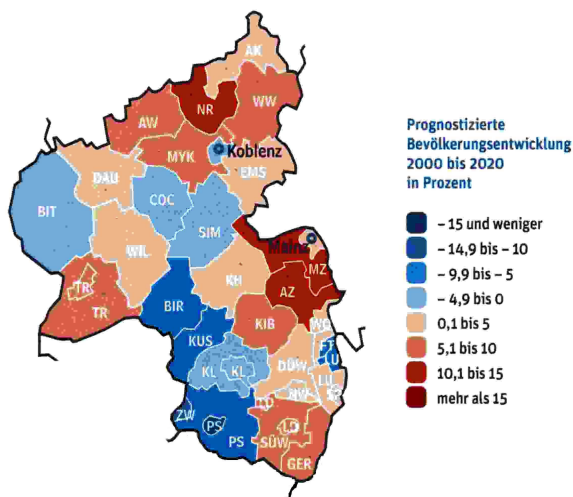
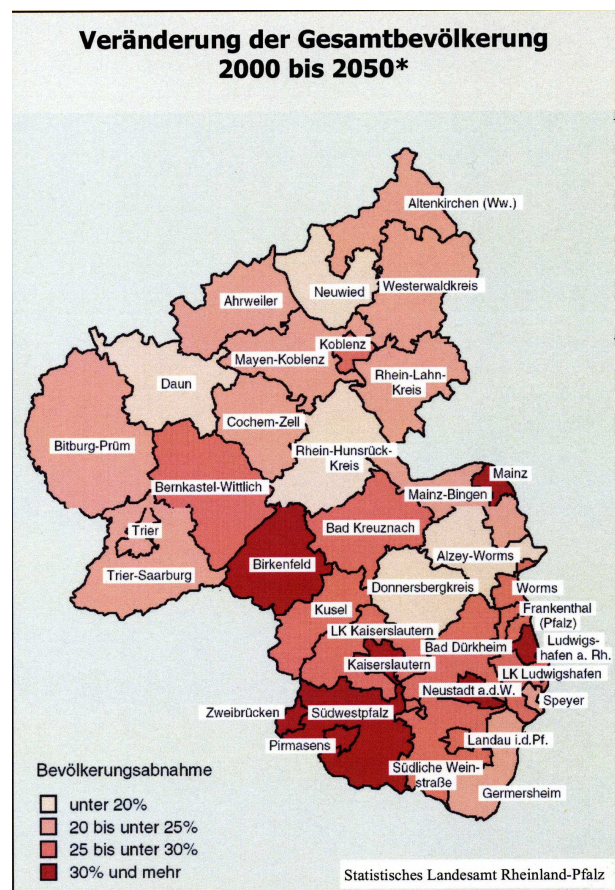


Abbildung 5-4: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung der Landkreise in Rheinland-Pfalz 2000 bis 2020 in Prozent

Abbildung 5-5: Veränderung der Gesamtbevölkerung 2000-2050 in den Landkreisen in Rheinland-Pfalz<sup>342</sup>.



<sup>342</sup> Aus: Statistisches Landesamt (Hrsg.) (2002): a.a.O., Seite

## RÄUMLICHE AUSWIRKUNGEN DER BEVÖLKERUNGSABNAHME UND DARAUS RESULTIERENDE STEUERUNGSERFORDERNISSE FÜR DIE EBENE DER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG

Ein Rückgang an Bevölkerung führt zu

1. einer Verringerung der (Einwohner bezogenen) Einnahmen von Kommunen, wodurch der kommunale Handlungsspielraum insgesamt eingeengt wird. Effiziente Wege der kommunalen Aufgabenerfüllung – auch die der Flächennutzungsplanung – werden zwingend notwendig.
2. einer geringeren Nachfrage nach Wohnraum bis hin zu einem Leerstand an Wohnungen<sup>343</sup>, mit der Folge einer rückläufigen Mietpreisentwicklung und einem daraus resultierenden Instandhaltungs- und Modernisierungstau. Trotzdem steigt die Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Einwohner bundesweit nach wie vor und die Siedlungsdichten nehmen ab (in ländlichen Räumen stärker als in Agglomerationsräumen).<sup>344</sup>

Der künftige Bedarf an Wohnraum ist dementsprechend detailliert, nicht nur bezogen auf benötigte Wohneinheiten sondern auch hinsichtlich der Wohnpräferenzen der Bürger/-gruppen zu ermitteln. Die Wohnbauentwicklung sollte sich aus ökonomischen und ökologischen Gründen dabei weniger in Wohnbauflächenneuausweisungen niederschlagen, als in konzeptionellen Überlegungen hinsichtlich eines “Umgangs mit Brachflächen bzw. brachliegenden Immobilien“ und eng am Bedarf (quantitativ und qualitativ) ausgerichtet sein.

Verschiedene Möglichkeiten, die je nach Branche zur Anwendung kommen können sind:<sup>345</sup>

- Wiedernutzung bzw. Neunutzung: Die bestehende Nutzung der Immobilie wird beibehalten. Bei der Wiedernutzung bleibt die vorhandene Bausubstanz erhalten und wird ggf. an moderne Standards angepasst. Neunutzung bedeutet demgegenüber, dass zwar die ursprüngliche Nutzung der Fläche beibehalten wird, die bestehende Bausubstanz allerdings ersetzt wird (Beispiel Abriss von Mehrfamilienhäusern zugunsten von neu gebauten Einfamilienhäusern). Die Unterscheidung dieser Strategien auf Ebene der Flächennutzungsplanung scheint auf den ersten Blick zu detailliert zu sein, die Darstellung der Flächennutzung im FNP wird beibehalten. Vor dem Hintergrund der Auslastungen und Verortungen der verschiedenen Infrastrukturen (vgl. weiter unten) bei sinkenden Bevölkerungszahlen wird zumindest konzeptionell neben der Art der Nutzung auch das Maß der baulichen Nutzung in der Stadtstruktur auf Ebene der

---

<sup>343</sup> Diese Entwicklung läuft verzögert ab, da das bestehende rechnerische Wohnraumüberangebot mittelfristig durch eine Erhöhung der Wohnfläche pro Kopf und veränderte Haushaltsstrukturen kompensiert wird.

In einigen Kommunen wird es sicherlich für die nächste Generation an Flächennutzungsplänen weiter notwendig sein Wohnbauflächenneuausweisung zu treffen. Der Problematik, dass nach wie vor neue Siedlungsgebiete erschlossen werden, obwohl parallel ehemals wirtschaftlich, militärisch oder verkehrswirtschaftlich genutzte Flächen brach fallen – eine Entwicklung, die weder aus ökologischer noch aus kommunalwirtschaftlicher und städtebaulicher Perspektive heraus sinnvoll ist - ist hierbei vor dem Hintergrund der langfristigen demographischen Trends durch ein aktives Flächenmanagement zu begegnen. Die negativen Folgen des Wachstums sind durch ein vorausschauendes Ressourcenmanagement zu begrenzen und Zukunftsoptionen offen zu halten.

<sup>344</sup> Schulz, Barbara; Dosch, Fabian (2005): Trends der Siedlungsflächenentwicklung und ihre Steuerung in der Schweiz und Deutschland; in: DISP 160, 5/2005, Zürich.

<sup>345</sup> Vgl. u. a. Fuhrich, Manfred (2003): Stadt retour – Dimensionen und Visionen der “schlanken Stadt”; in: BBR (Hrsg.): Stadtumbau, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11.2003, Bonn. In dem Artikel sind auch jeweils Praxisbeispiele für die Strategien dokumentiert.

Flächennutzungsplanung „gedacht werden“. Hinsichtlich einer gewünschten höheren Zielorientierung der Darstellungen im FNP, um dessen „Wirkungskontrolle“ effizienter durchführen zu können, ist falls möglich eine solche Zielaussage hinsichtlich der Strategie sinnvoll.

- **Umnutzung:** Die ursprüngliche Nutzung wird durch eine andere ersetzt. Die Immobilien eignen sich für andere Nutzungen, nach denen eine Nachfrage besteht. Umnutzungen können sowohl in bestehender Bausubstanz als auch durch Abriss und Neubau durchgeführt werden. Ein Steuerungserfordernis durch die Flächennutzungsplanung besteht hier insofern, als die neue Nutzung der Immobilie/Fläche entsprechend dargestellt werden sollte. In der Dokumentation der Ziele je Baufläche sollte wiederum dargestellt werden, welche Nutzung geplant ist, ggf. mit Dichteangaben und Zeithorizonten.
- **Zwischennutzung:** Brachen und leer stehende Immobilien werden für spätere noch unbestimmte Nutzungen erhalten und bilden eine „Reserve“ für noch unbekanntes Nutzungsoptionen. Gleichzeitig sind dies auch potentielle Flächen für spontane, kurzfristige, befristete Nutzungen. Der FNP sollte hier eine möglichst flexible Flächendarstellung treffen, die aber hinsichtlich der potentiellen Nutzungsmöglichkeiten in die Umgebung passt. Entsprechend sollten hinsichtlich eines Zielrahmens Kriterien definiert werden, nach denen Zwischennutzungen genehmigt werden können (vor dem Hintergrund des geltenden Bauordnungs-, Immissionsschutzrechts etc.). Neben gemischten Bauflächen mit ausdrücklich offen gehaltenen „Mischungsverhältnissen“ der möglichen Nutzungsarten ist es auch denkbar hier den „offenen Katalog“ des §5 BauGB zu nutzen und eine entsprechend neue Darstellungsart zu wählen. Eine dritte Möglichkeit ist, diese Flächen aus dem FNP auszunehmen mit dem Hinweis, dass die Darstellung zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen wird und der Begründung für dieses Vorgehen. Die rechtliche Ausgestaltung von Zwischennutzungen ist noch weitgehend klärungsbedürftig. In dem neuen Ex-WoSt-Forschungsfeld „Stadtquartiere im Umbruch“ werden derzeit Modellvorhaben zur Generierung von Lösungswegen durchgeführt und wissenschaftlich begleitet.<sup>346</sup>
- **Liegenlassen:** Schwierige Bausubstanz (zu hohe Rückbaukosten etc.), für die keine heute erkenntlichen Nachnutzungspotentiale bestehen, werden „liegen gelassen“. Nur notwendige Sicherungsmaßnahmen werden durchgeführt. Im FNP wird hier eine neue Darstellungsart zu wählen sein. Die Flächen sollten allerdings eine Kennzeichnung, als „bei neuen Flächen beanspruchenden Investitionen zu prüfende Potentiale“, erhalten. Da es nicht ausgeschlossen werden kann, dass bei knapper werdenden Flächenangeboten oder steigenden Grundstückspreisen eine Reaktivierung der Flächen oder Gebäude aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten dann stattfinden kann.
- **Rückgabe:** „Die Flächen werden „der Natur zurückgegeben“ analog zu den Verfahren zur Renaturierung von ehemaligen Kohleabbaugebieten.“<sup>347</sup> Ökologische Aufwertung der Flächen, im Zuge von Eingriffs-Ausgleichsmaßnahmen werden sie renaturiert. Im Rahmen der Flächennutzungsplanung sollten ein Konzept erarbeitet werden, das die räumliche und zeitliche „Rückgabe“ von

<sup>346</sup> Vgl. Fuhrich, Manfred; Dosch, Fabian (2005): Veränderte Rahmenbedingungen und ihre Konsequenzen für die Bodenpolitik, in: vhw: FW 2, Stadtentwicklung, Bodenpolitik – Rahmenbedingungen und Konsequenzen, 2005.

<sup>347</sup> Fuhrich, Manfred (2003): a. a. O., Seite 596.

Siedlungsbereichen darstellt. Die Darstellung im FNP als Grünfläche, Fläche für Sport- und Spielanlagen, Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft ist möglich.

Stadtentwicklung wird zunehmend Stadtum-, nicht wie lange Jahre, Stadtausbau. Aufgaben werden neben der Konversion von Flächennutzungen in neue Nutzungen oder dem modernen, besseren Neubau auch die Rückführung der baulichen Nutzung und die Entfernung von nicht mehr benötigten Gebäuden und Anlagen ohne eine bauliche Nachnutzung sein. „Die Nutzung von Raum ist in einer veränderten Dichte und tendenziell in einem geringeren Maße zu organisieren.“<sup>348</sup> Bei der Fortschreibung oder Neuaufstellung von Flächennutzungsplänen wird aufgrund der Bedarfserhebung und der nutzungsrelevanten Einschätzung der Dringlichkeit (bei z.B. einer Prioritätensetzung auf Brachen) künftig auch über die Rücknahme von noch nicht in Anspruch genommenen Flächendarstellungen diskutiert werden müssen.

Für diese Aufgaben wurde von einigen Gemeinden die Einführung eines neuen städtebaulichen Instrumentariums (förmlich festzulegendes) Rückbaugesamtgebiet gefordert.<sup>349</sup> Mehrere Experten<sup>350</sup> kommen nach eingehender Prüfung zu dem Schluss, dass das besondere Städtebaurecht grundsätzlich auch diesen Aufgaben des Stadtumbaus gewachsen ist, Abbruch und Rückbau zulässige Sanierungsmaßnahmen sind. Im FNP sollten dementsprechend Bereiche, die aus Gründen der angestrebten Stadtentwicklung für den (partiellen) Rückbau vorgesehen sind als Stadtumbaubereiche gekennzeichnet werden. Auf der Untersuchungsebene wird der Rückbau nur im – vermutlich vertraglich zu regelnden – Einvernehmen zwischen betroffenen Grundstückseigentümern und der Verwaltung funktionieren.

3. einem Rückgang der Auslastung der technischen Infrastrukturen (Ver- und Entsorgung: Abwasserentsorgung, Wasser-, Energie-, Stromversorgung)<sup>351</sup>, in der Folge zu steigenden Gebühren für die Anwohner und/oder der Notwendigkeit zum Umbau der Versorgungsstruktur hin zu dezentralen Einrichtungen.

Besonders in dünn besiedelten, peripheren ländlichen Räumen wird das Infrastrukturangebot schnell Tragfähigkeitsgrenzen erreichen.

Im Vergleich zur sozialen Infrastruktur ist die technische Infrastruktur weniger in der Lage auf rückläufige Bevölkerungszahlen mit einer an der Kundenzahl orientierten Reduktion der Kosten durch Ausdünnung des Angebotes zu reagieren, da im Zuge der Daseinsvorsorge (Versorgungspflicht) eine flächendeckende Versorgung aufrechterhalten werden muss und v. a. da die Anlagen immobil sind. Bevölkerungsrückgang führt mittelfristig zu Wohnungsleerständen und Brachflächenbeständen und somit in der Folge auch zu einer Zunahme der spezifischen Infrastrukturaufwendungen pro Kopf. Ein Rückgang der Verbrauchsmengen führt zu Beeinträchtigungen des Betriebs (z. B. Standzeiten in Trinkwassernetzen bis hin zu notwendigen Spülungen der Netze um die Qualität des Trinkwassers gewährleisten zu können) und gleichzeitig zu rückläufigen Einnahmen der Versor-

---

<sup>348</sup> Reuther, Iris (2003): Learning from the East? Über die Suche nach Leitbildern zum Stadtumbau; in: BBR (Hrsg.): Stadtumbau, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11.2003, Bonn, Seite 575.

<sup>349</sup> Vgl. Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2003): Stadtumbau: Neue Aufgabe – alte Instrumente?; in: BBR (Hrsg.): Stadtumbau, Informationen zur Raumentwicklung Heft 10/11/2003, Bonn.

<sup>350</sup> Vgl. Deutsches Volksheimstättenwerk e.V. (vhw) (Hrsg.) (2003): Ergebnisse des Arbeitskreises Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung, Berlin und Schmidt Eichstaedt (2003) a.a.O.

<sup>351</sup> vgl. auch Steinebach, Gerhard (2002a): a. a. O., Seiten 19ff.

gungsunternehmen. „Schätzungen gehen davon aus, dass bei der Abwasserentsorgung und Fernwärmeversorgung bereits einer Unterauslastungssituation von 20 bis 30% gemessen am Bemessungszustand (Netzauslegung), betriebstechnische Maßnahmen erforderlich sind. Deutlich robuster ist die Trinkwasser- und Stromversorgung, für die derartige Maßnahmen erst bei einer Unterauslastung von 60 bis 70% erforderlich sind.“<sup>352</sup>

In der Vergangenheit wurde die Infrastrukturbereitstellung eher als reaktive, der Siedlungsplanung nachgeordnete Planung betrieben („technisch machbar ist fast alles“). Im Hinblick auf die demographische Entwicklung sowie zunehmend angespannter öffentlicher Haushalte „nimmt die politische Sensibilität in Sachen Infrastrukturkosten erkennbar zu.“<sup>353</sup> Die Faktoren geringe bauliche Dichte sowie peripherer Standort sind die Hauptfaktoren für siedlungsstrukturell bedingte Mehrkosten für die Erbringung von Infrastrukturleistungen.

Auf der Ebene der Flächennutzungsplanung ist für die Planung neuer Bauflächen somit v. a. die räumliche Anordnung von Relevanz. Neben der Reaktivierung brachgefallener Flächen für die Siedlungsentwicklung sind Kosten minimierende Faktoren die räumliche Nähe von neuen Bauflächen zu kommunalen Hauptschließungstrassen (kurze Längen für erforderliche Anschlussstrassen und Transportkanäle) sowie das Maß der baulichen Nutzung.

Bei rückläufigen Bevölkerungszahlen bekommt die Beachtung potentieller Infrastrukturfolgekosten im Rahmen von Standortplanungen und Abwägungsprozessen eine erhöhte Bedeutung. Ver- und Versorgungsunternehmen sollten in Zukunft in einem sehr frühen Stadium in die Flächennutzungsplanung eingebunden werden, mit einer systematischen Bestandsaufnahme der Infrastrukturnetze und einer darauf aufbauenden Identifikation von Handlungsschwerpunkten<sup>354</sup> in einem engen kooperativen Prozess mit den entsprechenden Fachplanungen.<sup>355</sup>

4. einer Minderauslastung sozialer Infrastrukturen (Bildung, Medizin) bis hin zur Schließung von Einrichtungen aus Rentabilitätsgründen. Im Bereich der sozialen Infrastrukturen besteht die Aufgabe vor allem in (dünn besiedelten peripher gelegenen) ländlichen Räumen in der Gewährleistung einer schulischen Ausbildung und einer angemessenen medizinischen Versorgung. Dies ist ein Aufgabenbereich, in dem Lösungsansätze durch interkommunale Kooperationen gesucht und gefunden werden können. In diesem Bereich ist es dabei notwendig einerseits von Seiten des Landes eine Diskussion über Basisqualitäten und den Rahmenbedingungen für deren Gewährleistung zu führen und diese top down zu setzen. Andererseits sind die Kommunen (auch in interkommunalen Kooperationen) gefordert Ansätze und Möglichkeiten zur Gewährleistung der kommunalen Daseinsvorsorge und privater Versorgungseinrichtungen pilothaft zu erproben.

---

<sup>352</sup> Schiller, Georg; Siedentop, Stefan (2005): Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen; in: DISP 160, Zürich, Seite 88.

<sup>353</sup> Schiller, Georg; Siedentop, Stefan (2005): a. a. O., Seite 83.

<sup>354</sup> Detaillierte Hinweise für einen infrastruktureffizienten Stadtumbau können aus dem Programm Stadtumbau Ost sowie der Literatur auswertenden Veröffentlichung von Schiller, Georg; Siedentop, Stefan (2005): a. a. O. entnommen werden.

<sup>355</sup> Zu verschiedenen Handlungsoptionen der Infrastrukturentwicklungen vergleiche Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2005): Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel, Erprobung von Anpassungs- und Entwicklungsstrategien in Modellvorhaben der Raumordnung, Berlin, Bonn.



Auf der Ebene der Flächennutzungsplanung ist daraus resultierend, wie bisher ein Konzept zur Verortung von erforderlichen Einrichtungen des Gemeinbedarfs quasi als „Pflichtenheft für die Kommune“ darzustellen.

Am Beispiel der Bildungseinrichtungen von den Kinderkrippen angefangen bis zur Sekundarstufe zwei in Rheinland-Pfalz lässt sich die Entwicklung eines solchen „Pflichtenheftes“ in Abhängigkeit von den jeweils gesetzten kommunalpolitischen Zielen folgendermaßen skizzieren: Die Bereitstellung von Krippenplätzen (Betreuungsangebot von Kindern im Alter von 0 bis 3 Jahren) deckt derzeit in Rheinland-Pfalz nicht den Bedarf. Inwieweit die Kommunen hier künftig vor dem Hintergrund einer evt. erforderlichen höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie des dann wichtigen Standortfaktors „Versorgung mit Betreuungsplätzen“, investieren, ist angesichts der finanziellen Lage der Kommune kaum abschätzbar und weitgehend abhängig von einer politischen Prioritätensetzung.<sup>356</sup> Bei einer weiterhin konstanten Geburtenrate von 1,4 Kindern je Frau könnte aufgrund des sinkenden Bedarfs das Angebot an Betreuungsplätzen in Kindergärten bis 2015 um 22% verringert werden (in Zahlen bedeutet dies, es würden dann 33.500 Plätze nicht mehr benötigt!)<sup>357</sup>. Dabei wird das Überangebot in den kreisfreien Städten durchschnittlich mittelfristig weniger ausgeprägt sein als in den Landkreisen. Dieser Trend setzt sich mit einer geringen zeitlichen Verschiebung auch in allen Schulbereichen fort. Auf gesamtstädtischer Ebene sind die Kommunen auch als Schulträger gefordert möglichst wohnortnahe Bildungsangebote oder in Kooperation mit Nachbargemeinden eine Zusammenlegung von unterausgelasteten Einheiten in Verbindung mit verbesserten Erreichbarkeitskonzepten zu entwickeln und entsprechend im Siedlungsgefüge zu verorten.

Der kommunale Einfluss auf soziale Dienstleistungen, die privatwirtschaftlich organisiert sind, über Darstellungen im FNP ist dagegen sehr begrenzt. In diesem Bereich können auf der Basis der im FNP verankerten Planungen eher auf informellen Wegen Abstimmungen zur Versorgung getroffen werden.

5. Einer noch stärkeren Minderauslastung kultureller Einrichtungen und in der Folge der stärkeren Subventionsabhängigkeit bzw. der Schließung von Einrichtungen. In diesem Bereich wird es künftig vor allem im ländlichen Raum zunehmend auf interkommunale Kooperationen sowie verstärktes bürgerschaftliches Engagement ankommen. Im Rahmen der Aufstellung oder Gesamtfortschreibung des FNP wird es hier einerseits darum gehen, interkommunale Konzepte zu entwickeln, eine interkommunale Kooperation zu verankern und durch Darstellungen in dem jeweiligen FNP flächenbezogen zu sichern. Andererseits wird es hier darum gehen im Rahmen der Beteiligung der Bürger Modelle zur Diskussion zu stellen, die - der Rolle des „aktivierenden Staates“ folgend – bürgerschaftliches Engagement fördern.
6. Einem Rückgang der Auslastungen des ÖPNV Angebotes mit entsprechenden negativen Auswirkungen auf die Rentabilität der Angebote.

---

<sup>356</sup> Das Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz rät in diesem Zusammenhang: „In allen Verwaltungsbezirken sollte die Versorgungssituation entsprechend den politischen Zielvorstellungen und den finanziellen Möglichkeiten verbessert werden, auch dort, wo aktuell im Vergleich zum Landesdurchschnitt bereits eine relativ gute Versorgung gegeben ist.“, Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2004): Rheinland-Pfalz 2050, Zeitreihen, Strukturdaten, Analysen, Band II: Auswirkungen der demographischen Entwicklung, Bad Ems, Seite 105.

<sup>357</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2004): a. a. O.

Bei den Planungen der veränderten Bereitstellung der technischen und sozialen Infrastrukturen, kultureller Einrichtungen und des ÖPNV Angebotes sind die Bürger aktiv am Entwicklungsprozess zu beteiligen. Einerseits gilt es sehr sorgfältig die notwendigen Mindeststandards an Ausstattung (oder besser formuliert der Basisqualitäten) raum- und situationsbezogen zu erheben und andererseits müssen die Umstellungen vermittelt werden. In Zeiten allgemeiner Kürzungen der Sozialleistungen sind alternative Versorgungsstrukturen mit den Bürgern sach- und zielorientiert zu diskutieren und im kooperativen Verfahren zu entwickeln (Bürgerengagement), auch um dem Eindruck entgegen zuwirken, die öffentliche Hand zieht sich allein aus finanziellen Gründen aus einer „Gewährleistungspflicht“ zurück. Die notwendig werdende Neugestaltung des Angebotes sollte auf gesamtstädtischer Ebene im Rahmen von Nahverkehrsplänen erfolgen. Diese gilt es politisch zu beschließen und soweit möglich im FNP zu verankern. Allerdings bietet dieser nur wenig Möglichkeiten eine gesamtstädtische Verkehrskonzeption steuerungswirksam darzustellen.

7. einem Rückgang der Nachfrage nach Konsumgütern mit der Folge, dass es zu vermehrtem Leerstand von Einzelhandelsimmobilien kommt. Der Leerstand von Einzelhandelsimmobilien in der Innenstadt aber auch in Randlagen ist schon heute ein Problem, das mit dem sich verstärkenden Verdrängungswettbewerb noch zunehmen wird. Ein Steuerungserfordernis auf der Ebene der Flächennutzungsplanung besteht darin, wie bisher die Nahversorgung zu gewährleisten. Die Verhinderung von großen ungenutzten Bereichen durch Einzelhandelsbrachen kann nur gelingen, wenn einerseits ein Flächenmanagement betrieben wird, das die Nachnutzung dieser Flächen durch zeitgemäße Einzelhandelseinrichtungen vorsieht und andererseits die Neuausweisung von Flächen für großflächigen Einzelhandel restriktiv betrieben wird und eine Abbauverpflichtung (Rückbau) der Gebäude bei Brachfällen mit den Investoren vereinbart wird.

Die mehrschichtigen Herausforderungen an die Kommunalpolitik, die sich aus der „Bevölkerungsabnahme“ ergeben und die zudem verteilt auf das Stadtgebiet in völlig unterschiedlichen Intensitäten auftreten können, machen deutlich, dass nicht die Entwicklung sektoraler Strategien (z.B. bezogen auf den Wohnungsbau) im Vordergrund stehen kann, sondern mehr denn je integrierte Gesamtkonzepte und –strategien gefragt sind. Die Stadtentwicklung bei rückläufigen Bevölkerungszahlen bedeutet nicht nur die Sanierung und Ergänzung der bestehenden sondern unter Umständen die Entwicklung ganz neuer Stadtgestalten. Im Hinblick auf die Gewährleistung einer angemessenen Ausstattung und Erreichbarkeit von öffentlichen Einrichtungen, sozialen und kulturellen Infrastrukturen ist dabei dem „Bündelungsprinzip“ folgend die Entwicklung der Innenstädte vorrangig zu betreiben.

### 5.1.1.2 Der Altenquotient in Deutschland steigt

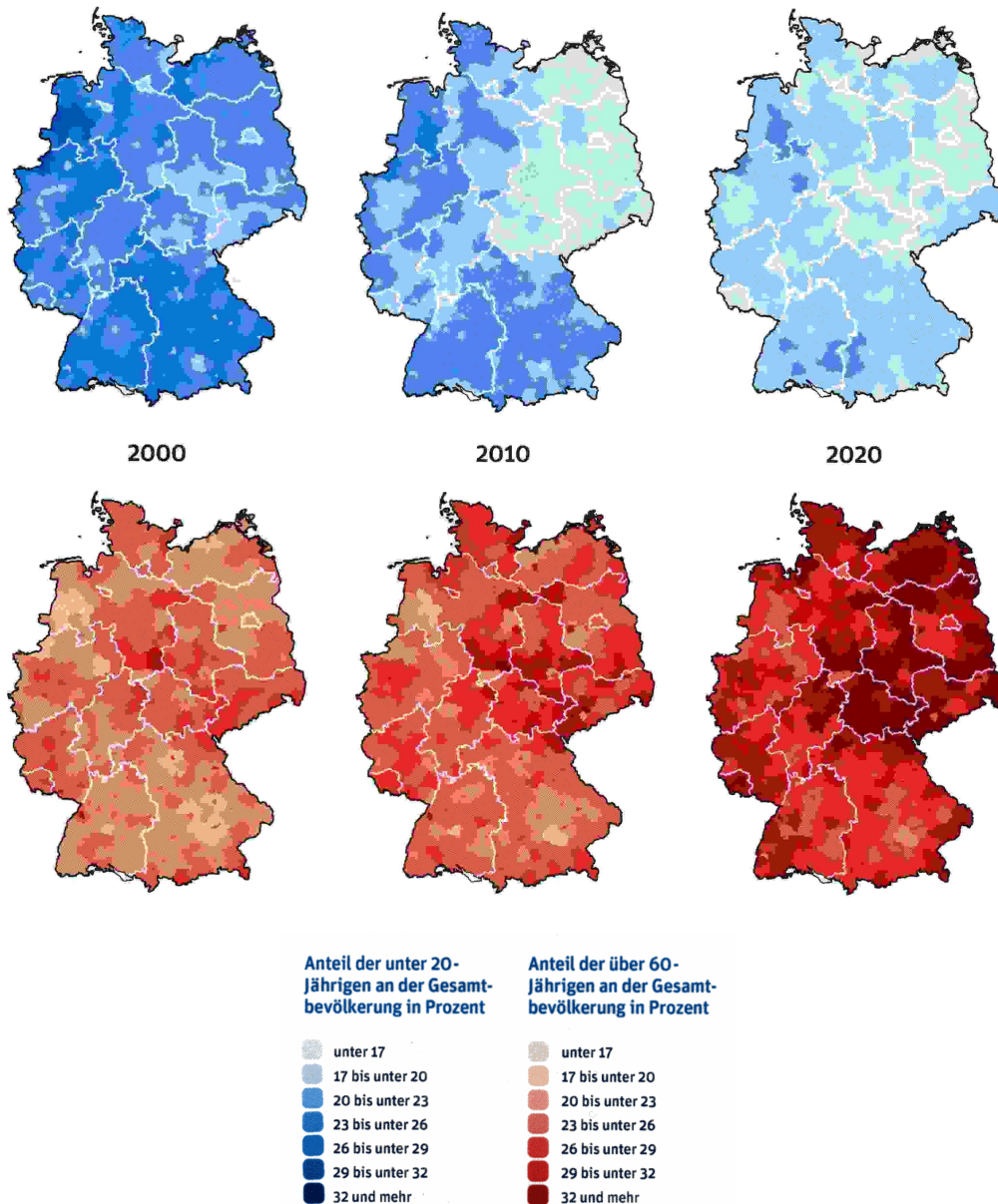
Zu der „schrumpfenden Bevölkerungszahl“ kommt ein höherer Altenquotient.<sup>358</sup> Der Anteil an Personen unter 20 Jahren an der Bevölkerung wird von rund einem Fünftel 2001 auf ein Sechstel im Jahr 2050 sinken. Gleichzeitig steigt der Anteil an Personen über 60 Jahren im gleichen Zeitraum von einem Viertel auf mehr als ein Drittel an. Entsprechend verändert sich der Altenquotient.

---

<sup>358</sup> „Der Altenquotient bildet das Verhältnis der Personen im Rentenalter (i. d. R. im Alter von 60 bzw. 65 Jahren und älter) zu 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (i. d. R.) von 20 bis 59 bzw. bis 64 Jahren) ab.“ (Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2003): a. a. O., Seite 51.)

Für den Zeitraum von 2000 bis 2020 ergibt die Bevölkerungsprognose des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung folgendes Bild:

Abbildung 5-6: Prozentualer Anteil der unter 20jährigen im Vergleich zu jenem der über 60jährigen<sup>359</sup>



„Bevölkerungsrelevante Prozesse vollziehen sich sehr allmählich.“<sup>360</sup> Dies bezieht sich sowohl auf die oben beschriebenen Änderungen der Bevölkerungsentwicklung in den letzten Jahren und den künftigen rund 50 Jahren, dies gilt aber auch für auf die Zukunft gerichtete politische Entscheidungsprozesse und Maßnahmen zur Korrektur dieser Entwicklungen. Das bedeutet, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass diese Entwicklungen durch bundespolitische Entscheidungen (etwa bzgl. der Familienpolitik oder der Einwanderungspolitik) kurz- oder mittelfristig gravierend beeinflusst oder gar umgekehrt werden können und somit die Flächennutzungspla-

<sup>359</sup> Kröhnert, Steffen; von Olst, Nienke; Klingholz, Reiner (2000): a. a. O., Seite 15.

<sup>360</sup> Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2003): a. a. O., Seite 9.

nung der nächsten (und vermutlich auch übernächsten) Generation in Deutschland mit diesem Globaltrend wird umgehen müssen.

Am Beispiel von Rheinland Pfalz wird deutlich, dass dieser Trend auch in den westlichen Bundesländern weite Landesteile betreffen wird.

Nach der Modellrechnung des Statistischen Landesamtes wird sich die Altersstruktur bereits bis 2015 stark verändern. Die Zahl der 3-6-Jährigen wird bis 2015 um bis zu 21 % abnehmen. Insgesamt sinkt die Bevölkerung im Alter unter 20 Jahren schon mittelfristig deutlich.<sup>361</sup> Dieser Trend weicht auch in den Variantenrechnungen nur geringfügig voneinander ab, da in allen Varianten von einer Geburtenrate je Frau von 1,4 Kindern ausgegangen wird.

Dagegen steigt die Zahl der 60-Jährigen und Älteren bis 2015 bereits um ca. 10% an. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, das bedeutet die zwischen 20 und 60-Jährigen nimmt mittelfristig relativ wenig ab, wird langfristig, d.h. bis 2050 im Vergleich zur Gesamtbevölkerung aber überdurchschnittlich abnehmen.<sup>362</sup> Der **Altenquotient**<sup>363</sup>, als ein statistisches Maß für die Belastung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter durch Transfers an die nicht mehr erwerbsfähige Bevölkerung, wird demnach auch bereits mittelfristig ansteigen. Während der Altenquotient 2000 noch 44,8 betrug, wird er in der Ausgangsvariante 2015 bereits bei 51,2 liegen (2050 sogar bei 71,4), in der mittleren Variante 2015 bei 50,9 (2050 bei 72,0) und in der oberen Variante 2015 bei 50,7 (2050 bei 73,6).

Dabei sind die regionalen Unterschiede bezüglich der Alterung der Gesellschaft sehr viel weniger ausgeprägt als bezüglich der Bevölkerungsentwicklung.

Die demographische Alterung in den nächsten Jahren ist vor allem ein Resultat der natürlichen Bevölkerungsbewegung. „Die Differenz zwischen den Neugeborenen und den Gestorbenen, also der Saldo der natürlichen Bevölkerungsbewegung, ist in Rheinland-Pfalz seit 1972 fast ununterbrochen negativ.“<sup>364</sup>

Abbildung 5-7: Entwicklung der Altersstruktur in Rheinland-Pfalz 1950-2050<sup>365</sup>



<sup>361</sup> Ausgangsvariante: -16,7% bis 2015      -41% bis 2050  
mittlere Variante: -16,1% bis 2015      -35,6% bis 2050  
obere Variante: -14,3% bis 2015      -28,9% bis 2050

<sup>362</sup> Ausgangsvariante: -3,5% bis 2015      -33,1% bis 2050  
mittlere Variante: -2,7% bis 2015      -26,3% bis 2050  
obere Variante: -0,5% bis 2015      -18,2% bis 2050

Die Spannbreite der Prognoseergebnisse ergibt sich in diesem Fall durch den in der oberen Variante angenommenen konstanten Wanderungsüberschuss von 10.000 Personen jährlich bis 2050.

<sup>363</sup> Der Altenquotient gibt an, wie viele Personen im Alter über 60 Jahre auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter (zwischen 20 und 60 Jahre) kommen.

<sup>364</sup> Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2002): a. a. O., Seite 113.

<sup>365</sup> Aus: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2002): a. a. O., Seite 112.

Anders als im benachbarten Bundesland Baden-Württemberg kann nach derzeitiger Lage und Erkenntnissen auch nicht damit gerechnet werden, dass sich die Altersstruktur in Rheinland-Pfalz durch Zuwanderungen verbessern ließe. „In das wenig industrialisierte aber landschaftliche reizvolle Land wandern nämlich viele ältere Stadtmüde und Ruhesitz Suchende aus den Nachbarländern. Im Jahr 2001 waren 16 Prozent der nach Rheinland-Pfalz Eingewanderten älter als 50 Jahre.“<sup>366</sup>

#### **RÄUMLICHE AUSWIRKUNGEN DER ALTERUNG DER BEVÖLKERUNG UND DARAUS RESULTIERENDE STEUERUNGSERFORDERNISSE FÜR DIE EBENE DER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG**

Die Alterung der Gesellschaft<sup>367</sup> wird nicht primär im Zusammenhang mit räumlichen Auswirkungen diskutiert. Im Vordergrund stehen vor allem „gesellschaftliche Probleme und Ängste“, die sich mit Schlagwörtern wie: „Soziallast“, Generationenkonflikte, politische Dominanz der Älteren etc. umreißen lassen.<sup>368</sup> Aber die Alterung der Gesellschaft führt unweigerlich zu veränderten Ansprüchen an die Ausstattung mit Einrichtungen und Angeboten vor allem der sozialen Infrastruktur und somit auch an den Raum.

Eine zunehmende Alterung der Bevölkerung und Bürger einer Kommune führt zu:

1. Veränderten Bedarfen bezüglich der Wohnraumversorgung und der Gestaltung des Wohnumfeldes.

Die Situation lässt sich kurz gefasst folgendermaßen skizzieren: der Wohnflächenkonsum pro Person steigt nicht zuletzt aufgrund der zunehmenden älteren Zwei-Personenhaushalte. Oftmals führen fehlende Wohnalternativen zu einem Umzugsstau. Eine detaillierte situationsspezifische Analyse der Wohnwünsche und der Wohnmobilität älterer Personen findet in der Regel auf kommunaler Ebene nicht systematisch statt (z.B. in Form von Repräsentativbefragung, qualitativen Interviews oder durch Potentialberechnungen). Ein wichtiger Antrieb zu einem Umzug stellt eine attraktive, altersgerechte Wohnung dar. „Altenghettos“ sind dabei aufgrund von Akzeptanzproblemen keine Alternative, die in Deutschland tragfähig ist. Ältere Menschen haben eine starke Verbundenheit zu ihrem Wohnquartier. Als wichtiger Standortfaktor wird von dieser Bevölkerungsgruppe eine gute infrastrukturelle Einbindung des Wohnstandortes gesehen. „Standorte auf der grünen Wiese entsprechen nicht den Anforderungen und den Lebensgewohnheiten älterer Menschen.“<sup>369</sup> Auch eine Nachfrageanalyse für Senioren-Wohnanlagen sollte aufgrund der künftigen Haushaltsstrukturen durchgeführt werden. Neben der stadträumlichen Lage sind hier das Ausstattungs- und Kostenniveau sowie die architektonische Gestaltung ausschlaggebend für die Attraktivität und die Nachfrage nach dem Angebot. Kommunen bieten zunehmend Hilfestellungen bei der Bewältigung von Umzügen älterer Menschen.

Es existieren zahlreiche Veröffentlichungen zum Themenfeld „altengerechtes Wohnangebot“, die sich aber im Schwerpunkt auf die Ebene der verbindlichen

<sup>366</sup> Kröhnert, Steffen; von Olst, Nienke; Klingholz, Reiner (2000): A. A. O., Seite 68.

<sup>367</sup> Mit Vollendung des 65. Lebensjahres ist man nach einer Festlegung der Weltgesundheitsorganisation WHO „alt“.

<sup>368</sup> Vgl. Schirrmacher, Frank (2004): Das Methusalem Komplott, München.

<sup>369</sup> Vgl. hier ausführlich Heinze, Rolf G., Eichener, Volker, Naegele, Gerhard, Bucksteeg, Mathias, Schauerte, Martin (1997): Neue Wohnung auch im Alter, Folgerungen aus dem demographischen Wandel für Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft, Kurzfassung, Leitfragen und Ergebnisse des Forschungsprojekts ;  
[http://www.schader-stiftung.de/docs/neue\\_wohnung\\_kurzfassung\\_ok.pdf](http://www.schader-stiftung.de/docs/neue_wohnung_kurzfassung_ok.pdf), Zugriff am 23.11.2005

Bauleitplanung und auf architektonische Fragen beziehen.<sup>370</sup> Das Steuerungspotential der Flächennutzungsplanung in diesem Handlungsfeld ist dagegen sehr begrenzt.

Ziel einer altengerechten Wohnraumversorgung sollte sein ein nachfrageorientierten Mix aus Plätzen in Alten- und Pflegeheimen, in betreuten Wohneinheiten, Möglichkeiten des selbst bestimmten Wohnens im Alter mit einer hohen Versorgungssicherheit, Möglichkeiten für neue Wohnformen (z.B. für Alten-Wohngemeinschaften oder -Genossenschaften) etc. zu schaffen. Dies setzt einen systematischen Überblick über das Gesamtangebot aktueller Wohnformen in der Kommune (Bestandserhebung), einen Abgleich zwischen Angebot und Nachfrage voraus<sup>371</sup>. Eine aktive Einbeziehung der Betroffenen in den Planungsprozess ist aus Akzeptanzgründen unabdingbar.

Mit einer gesamtgemeindlichen Planung der künftigen Flächennutzungen kann neben der bedarfsgerechten Planung verschiedener Wohnflächen mit eindeutig definierten Zielen (Wohnfläche für altengerechte oder Generationen übergreifende Wohnangebote o. ä.), auch den Anforderungen bezüglich der Gestaltung des Wohnumfeldes Rahmen setzend Rechnung getragen werden. Der Charakter eines Wohngebietes als angenehmer, sicherer Raum mit den erforderlichen Versorgungseinrichtungen und überschaubaren Nachbarschaften ist auch ein ausschlaggebender Faktor für Nachfrage nach Wohnraum. Wichtig bezüglich des Wohnumfeldes sind Möglichkeiten für soziale Kontakte, intakte Fußwegenetze und Naherholungsmöglichkeiten (Grünflächen, Parks etc.), die den besonderen Sicherheitsbedürfnissen älterer Menschen<sup>372</sup> Rechnung tragen und mit ausreichenden sowie attraktiven Möglichkeiten für kleinere Pausen ausgestattet sind. Im FNP sollten Grünflächen einer bestimmten Größe mit Zweckbestimmung und in einem Verbundsystem dargestellt werden. Die speziell für Wohnbauflächen, die für altengerechtes Bauen vorgesehen sind, wichtige Zuordnung und Vernetzung mit Versorgungseinrichtungen lassen sich durch die Darstellung von Flächen für Gemeinbedarfseinrichtungen auch dokumentieren.

## 2. Veränderten Bedarfen an sozialer Infrastruktur und öffentlicher Daseinsvorsorge

Die Alterung der Einwohner einer Kommune wird Auswirkungen auf die notwendige Versorgung mit Bildungseinrichtungen haben (vgl. oben). Insbesondere wird aber bezogen auf die Alterung der Bevölkerung die medizinische Versorgung neu zu überdenken sein. Die „Alterung“ der Bevölkerung wird eine deutliche Zunahme der Zahl der Pflegebedürftigen zur Folge haben. Dabei werden sich auch hier regional unterschiedliche Entwicklungen abzeichnen, je nach Altersstruktur der Bevölkerung. Durch sich vermutlich verändernde Familien- und Haushaltsstrukturen sowie die steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen wird ein erhöhter Bedarf an professionellen Pflegeeinrichtungen (ambulante, teilstationäre und vollstationäre) notwendig. In Rheinland-Pfalz ist dabei folgende Strategie angedacht: „Die vom Land geplante Stärkung einer flächendeckenden und bedarfsgerechten Versorgung mit ambulanten Pflegediensten und weiteren Betreuungsangeboten soll zu

<sup>370</sup> Vgl. z. B.: Verband der Wohnungswirtschaft in Niedersachsen und Bremen e.V. (Hrsg.) (2004): Wohnen im Alter; Bausteine für die Wohnungswirtschaft, Hannover. Heinze, Rolf et al. (1997): a. a. O. Schader Stiftung (Hrsg.) (1998): Wohnwünsche und Wohnbedürfnisse älterer Menschen in der Nordweststadt, Ergebnisbereich der qualitativen Untersuchung, Darmstadt.

<sup>371</sup> Vgl. hier ausführlich: Heinze, Rolf G (1997); et. al: a. a. O.

<sup>372</sup> vgl. Steinebach, Gerhard (2002b): Kriminalprävention, ein Tätigkeitsfeld der Stadtplanung?; in: Kriminalprävention in Rheinland-Pfalz, Zeitschrift des Landespräventionsrates Rheinland-Pfalz, Heft 1, Mainz.

einem geringen Anteil von Pflegebedürftigen in Heimen führen und dafür einen möglichst langen Aufenthalt in der vertrauten häuslichen Umgebung ermöglichen.<sup>373</sup>

Ambulante Pflege- und Betreuungsangebote werden zunehmend von privaten Einrichtungen angeboten, die Verantwortung der öffentlichen Hand für die Gewährleistung der Gesundheitsfürsorge bleibt dadurch aber unbenommen. In der Entwicklungsplanung der Kommunen muss dementsprechend konzeptionell vorgedacht werden und die politisch präferierten Konzepte an geeigneten Standorten umgesetzt werden. Das Aufgabenprofil für Flächennutzungsplanung wird sich dementsprechend künftig nicht ändern, der Trend der Alterung der Gesellschaft wird aber zu neuen Analyse- und Bedarfsermittlungsmethoden führen müssen, die dann in Konzepten zur Verortung der Einrichtungen münden.

3. Einer stärkeren Orientierung großer Bevölkerungsteile ggf. auf eine Nahversorgung.

Diese Annahme stützt sich einerseits auf heutige Beobachtungen und resultiert andererseits aus der Mobilität und dem heutigen Mobilitätsverhalten älterer Personen. Ob diese Verhaltensweisen in die Zukunft übertragen werden können, kann durchaus angezweifelt werden. Zum einen, da die Bevölkerungsgruppe, die 2020 die „Alten“ sind, heutige Versorgungsmuster, die überwiegend geprägt sind von mit dem eigenen PKW erfolgenden Versorgungseinkäufen auf der „grünen Wiese“ als Normalität empfinden. Zum anderen, weil die (Auto-)Mobilität der älteren Bevölkerung stetig zunimmt. Das künftige Versorgungsverhalten der älteren Bevölkerung wird allerdings bei der Erstellung von der Flächennutzungsplanung zu Grunde liegenden Einzelhandelsgutachten ein wichtiger Bestimmungsfaktor werden. „Die alternde Bevölkerung wird zu gesamtwirtschaftlich spürbaren Veränderungen der Nachfragestrukturen führen, und ältere Menschen werden als Konsumentengruppe eine zunehmend größere Rolle spielen.“<sup>374</sup> Auf der Ebene der Flächennutzungsplanung müssen aufbauend auf den (ggf. in der Methodik zu modifizierenden) Einzelhandelsgutachten auch kleinteiligere Flächen für die Versorgung mit Gütern (Sonderbaufläche oder im Rahmen der gemischten Bauflächen) dargestellt werden.

4. Notwendigkeit von modifizierten ÖPNV Konzepten.

Dies betrifft einerseits die Qualitäten der ÖPNV Konzepte mit z.B. an die „Kunden“ angepassten Entfernungen zwischen den Bushaltestellen, Fahrzeugtypen, umsteigefreie Direktverbindungen etc. Andererseits werden vor allem in ländlichen Räumen, in denen der ÖPNV stark von Schülerverkehren geprägt ist, neue Quantitäten und Taktmuster entwickelt werden müssen. Ebenso ist verstärkt der Freizeitverkehr von Älteren und daraus resultierende Anforderungen zu beachten. Ein Steuerungserfordernis für die Flächennutzungsplanung ist hieraus nicht abzuleiten. Der Steuerungs- und Konzentrationsanspruch auf Siedlungsflächen entlang von ÖPNV Achsen bleibt dagegen weiter bestehen.

5. prozentual auf die Einwohner gesehen zu einer stärkeren Orientierung auf Naherholungsmöglichkeiten im Freizeitverhalten

Mit zunehmendem Alter wird im Hinblick auf die Zeitkontingente mehr Zeit für Freizeitaktivitäten und Regeneration verwendet. Ein vom Bundesministerium für

<sup>373</sup> Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2004): Band II, a. a. O., Seite 176.

<sup>374</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), BBR(Hrsg.) (2005): a. a. O., Seite 11.

Bildung und Forschung gefördertes interdisziplinäres Forschungsprojekt „FRAME – Freizeitmobilität älterer Menschen“ hat ergeben, dass ältere Menschen ihre Freizeit insgesamt sehr kleinräumlich verbringen und viele Wege zu Fuß zurücklegen.<sup>375</sup> Befragungen im Rahmen dieses Forschungsprojektes haben ergeben, dass rund 60% der Freizeitaktivitäten im (Wohn-)Ortsteil und 85% im Wohnort unternommen werden. Dabei sind Sport und Spaziergänge als häufigste Freizeitaktivität genannt worden, im Vergleich zu anderen Altersgruppen ist die Aktivitätsvielfalt eingeschränkt.

Die einfache Fortschreibung dieses Trends birgt auch die oben genannten Unsicherheiten in sich. Hier kommt allerdings mildernd zum Tragen, dass bei zunehmender Freizeit der Bevölkerung auch zunehmende Freizeitpotentiale anfallen. Als wirtschaftliche Gewinner der Alterung der Bevölkerung werden Bereiche wie Tourismus, Gesundheit und Wellness sowie der Kulturbereich gesehen.

Flächennutzungsplanung wird sich künftig verstärkt mit „Freizeitkonzepten“ beschäftigen müssen. Die räumliche Verortung und Steuerung der Investitionen dieser Konzepte ist mit den bestehenden Darstellungsmöglichkeiten leistbar.

6. Neben dem „Mehr“ an Zeit für Freizeitaktivitäten ist aber auch ein zunehmender zeitlicher Aufwand für ehrenamtliche Tätigkeiten, hauswirtschaftliche, handwerkliche Tätigkeiten sowie für die Kinderbetreuung festzustellen. Dieses Potential an ehrenamtlichem Engagement sollte aktiv genutzt und gesellschaftlich honoriert werden. Im Rahmen der kommunalen Entwicklungsplanung kann ehrenamtliches Engagement (bürgerschaftliches Engagement) vor allem im peripher gelegenen ländlich Raum zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Daseinsvorsorge ein wichtiger Faktor werden.
7. einem gegenüber heute erhöhtem Sicherheitsbedürfnis der breiter Bevölkerungsschichten. Die Kriminalität in den Städten hat zweifelsfrei zugenommen. Stadtplanung kann hier einen Beitrag leisten, in dem Tatgelegenheiten in der gebauten Umwelt reduziert und vermeiden werden. Die Flächen für die verschiedenen Nutzungen sollten so zugeordnet werden, dass möglichst kurze Wege entstehen und monofunktionale Räume vermieden werden. „In der Flächennutzungsplanung sollte bereits auf die Funktionsmischung geachtet werden, Gemeinbedarfsflächen sollten dabei zentral angeordnet werden.“<sup>376</sup>

### 5.1.1.3 Wanderungen und Internationalisierung der Gesellschaft

Der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes kann entnommen werden, dass auch künftig von einem positiven Wanderungssaldo ausgegangen werden kann. Das Statistische Bundesamt rechnet dabei in verschiedenen Varianten von 100.000 Personen bis zu 300.000 Personen jährlichem Wanderungsüberschuss.<sup>377</sup> Als Gründe für das positive Wanderungssaldo werden ein nach wie vor bestehendes demographisches und v. a. ökonomisches Gefälle zu den Herkunftsländern sowie das Sinken der Zahl der Erwerbstätigen bzw. der Personen

<sup>375</sup> Scheiner, Joachim (2004): Aktionsräume älterer Menschen in der Freizeit; in: Informationskreis für Raumplanung e.V. (Hrsg.): Raumplanung, Heft 114/5, Dortmund; Seite 137.

<sup>376</sup> Steinebach, Gerhard (2002b): a. a. O.

<sup>377</sup> Die breite Spanne, in der hier gerechnet wird, gibt die hohe Unsicherheit wieder, die bezüglich der Zuwanderungen besteht. Hier spiegeln sich viele Fragen wieder, wie z.B. die nach den potentiellen Herkunftsländern und die nach dem Stand Deutschlands in der Konkurrenz der Zielländer.



im erwerbsfähigen Alter gesehen. Der Wanderungssaldo<sup>378</sup> hängt einerseits vom Migrationspotential aufgrund politischer, wirtschaftlicher und demographischer Entwicklungen in den Herkunftsländern und andererseits von der Migrationspolitik, der wirtschaftlichen und sozialen Attraktivität Deutschlands ab. Aussagen über das Außenwanderungsgeschehen sind mit großen Unsicherheitsfaktoren belastet, trotzdem ist davon auszugehen, dass Zuwanderungen künftig wieder in stärkerem Umfang als in den letzten Jahren erfolgen werden.<sup>379</sup> Neben den Zuwanderungen von Ausländern (Außenwanderung) finden Binnenwanderungen statt, die auf die Entwicklung der Städte und Gemeinden einen großen Einfluss haben.

Mittel- und langfristig gewinnen die Wanderungsbewegungen für Städte, Gemeinden und Regionen an Bedeutung. „Bei stagnierender und schrumpfender Bevölkerung sowie einer regionalen Homogenisierung der Geburtenraten auf niedrigem Niveau muss diesen Wanderungen zwangsläufig eine zunehmende Bedeutung zur Erklärung räumlich divergierender Bevölkerungstrends zugemessen werden.“<sup>380</sup>

Insgesamt können die Wanderungsbewegungen in die Kategorien Jugend- und Alters-Wanderung eingeteilt werden:<sup>381</sup>

- Jugend-Wanderungen sind dabei die demographisch relevanten, da sie die Wanderungsentscheidungen junger Familien und von Erwerbsfähigen umfassen. Sie können weiter unterschieden werden in interregionale und intraregionale Wanderungen.

Dabei sind die interregionalen Wanderungen für die Zukunft der Bevölkerungsentwicklung in den Städten von größerer Bedeutung. Ursache für interregionale Binnenwanderungen ist ein innerdeutsches Gefälle bei den qualitativen und quantitativen Arbeitsmarktbedingungen.<sup>382</sup> Dabei ist „die Fernwanderung der Deutschen (...) eher auf Regionen als Zielgebiete ausgerichtet, jene der Ausländer auf die großen Zentren.“<sup>383</sup> Motive für die Wanderungen sind bezogen auf die Zielgebiete eine Einschätzung bzgl. einer höheren Arbeitsplatzsicherheit, besseren Entlohnung und Karrierechancen.

Bislang ist beobachtet worden, dass interregionale Wanderungen von Deutschen überwiegend ein dauerhafter Prozess war, bei Einwanderungen von Ausländern dagegen bereits nach zehn Jahren ab dem Zeitpunkt der Einwanderung gerechnet mehr als 50% wieder in ihr Heimatland zurückgekehrt sind, nach 25 Jahren ca. 75%.<sup>384</sup> Dieser Trend müsste, sollte die Zuwanderung langfristig tatsächlich eine bevölkerungsverjüngende Funktion haben, durch verstärkte Integrationsbemühungen zumindest abgeschwächt werden.

Intraregionale Wanderungen sind vor allem die so genannten Stadt-Umland Wanderungen. Aufgrund ökonomischer Überlegungen hinsichtlich des räumlichen Qualitätsgefälles bei den Wohnumfeldbedingungen und dem Bodenpreis-

<sup>378</sup> Der Wanderungssaldo gibt die Differenz zwischen Zu- und Fortzügen an.

<sup>379</sup> Vgl. auch Klemmer, Paul (2004): Demographischer Wandel – Städte am Ende?; in: Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Stadtumbau West. Intelligentes Schrumpfen, Dokumentation der Tagung am 27. November 2003, Düsseldorf.

<sup>380</sup> Klemmer, Paul (2004): Demographischer Wandel: Städte am Ende?; in: Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Stadtumbau West. Intelligentes Schrumpfen, Düsseldorf, Seite 25.

<sup>381</sup> Vgl. Klemmer, Paul (2004): a. a. O.

<sup>382</sup> Vgl. auch: Schlömer, Claus (2004): Binnenwanderungen seit der deutschen Einigung; in: ARL, BBR (Hrsg.): Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/2004, Bonn.

<sup>383</sup> Klemmer, Paul (2004): a. a. O., Seite 29.

<sup>384</sup> Klemmer, Paul (2004): a. a. O., Seite 29.

bzw. Mietpreisgefälle einerseits sowie den Kosten des Pendelns und dem Zeitfaktor andererseits entscheiden sich vor allem junge Familien und Besserverdienende mit dem Wunsch nach Wohneigentum in das Umland zu ziehen. Dabei ist der Trend zu immer größeren Einzugsbereichen von Großstädten bislang ungebrochen.

- Alters-Wanderungen sind Wanderungsströme meist wohlhabender, mobiler Senioren in Regionen und Orte mit hohem Wohn- und Freizeitwert sowie einer gut ausgebauten Infrastruktur im Gesundheitswesen. Gewinner sind derzeit z.B. die Bodenseeregion, der Südschwarzwald und die bayerische Voralpenzone. Eine Nachfragesteigerung ergibt sich in diesen Regionen für haushaltsnahe Dienstleistungen. Hier findet „über den Zustrom von Renten, Pensionen und anderen Einkommenstransfers eine Alimentierung der regionalen Nachfrage nach Dienstleistungen statt, die wirtschaftlich bedeutungsvoll ist.“<sup>385</sup>

Entscheidend für den Verlauf der Bevölkerungsentwicklung in einer Region oder Gemeinde werden die Zuwanderungen, das heißt die Attraktivität für Zuwanderer sein.

Das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz unterscheidet nicht in Alters- und Jugendwanderungen, sondern lediglich in Binnenwanderungen (innerhalb der Landesgrenze) und Außenwanderungen (Landesgrenzen überschreitende Wanderungen).

Binnenwanderungen haben einen Einfluss auf die räumliche Verteilung der Bevölkerung im Land und auf die regionale Altersstruktur. Sie sind vor allem in der Ausbildungs-, Arbeitsplatz- und Wohnsituation begründet.

Außenwanderungen dagegen beeinflussen den Bevölkerungsstand, die Altersstruktur, die Struktur hinsichtlich der Herkunft bzw. der Staatsangehörigkeit und die räumliche Verteilung der Bevölkerung. Gründe für Außenwanderungsbewegungen von Rheinland-Pfalz mit anderen Bundesländern sind ebenfalls die Ausbildungs-, Arbeitsplatz und/oder Wohnsituation. „Die Ursachen der Wanderungen zwischen Rheinland-Pfalz und dem Ausland sind vielfältiger. Hier spielen vor allem politische, soziale, wirtschaftliche und zukünftig möglicherweise auch ökologische Bedingungen eine Rolle.“<sup>386</sup>

Bereits in den 90er Jahren ist die Bevölkerung von Rheinland-Pfalz nur aufgrund der Wanderungsgewinne gestiegen. In der Ausgangsvariante der Modellrechnungen des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz wird angenommen, dass aus anderen Bundesländern bzw. dem Ausland schrittweise weniger Menschen nach Rheinland-Pfalz ziehen werden, da auch die anderen Bundesländer und europäischen Staaten<sup>387</sup> weitgehend dramatische Bevölkerungsrückgänge zu registrieren haben. Ab 2016 wird der Wanderungssaldo mit null angenommen.

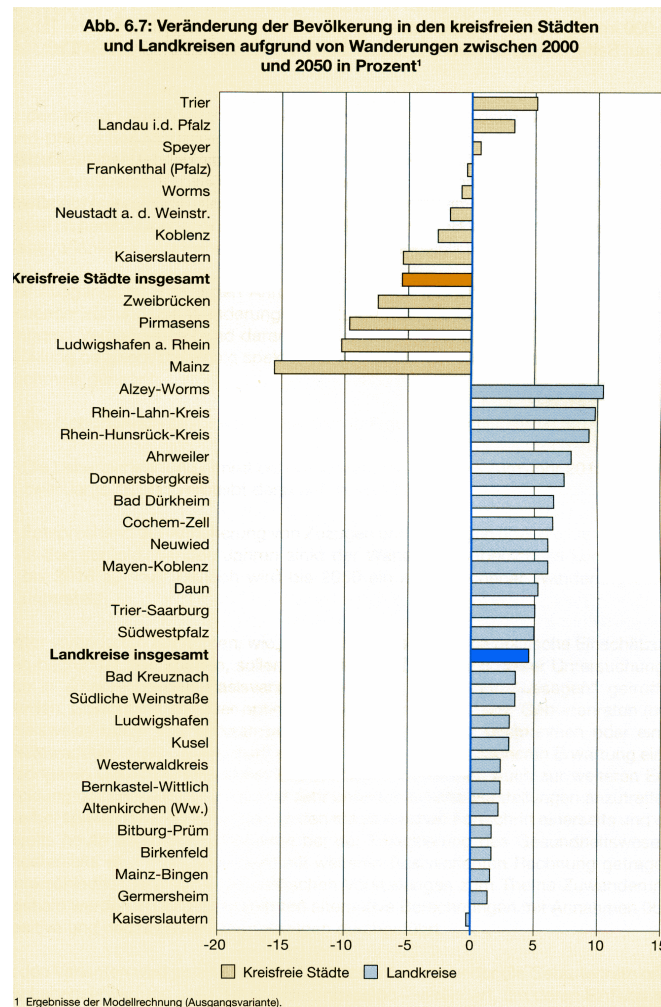
Folgender Abbildung können die Veränderungen der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Landkreisen aufgrund von Wanderungen (Außen- und Binnenwanderungssaldo) zwischen 2000 und 2050 in Prozent entnommen werden:

---

<sup>385</sup> Klemmer, Paul (2004): a. a. O., Seite 28.

<sup>386</sup> Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2002): a. a. O., Seite 113. Vgl. ausführlicher zum Thema Migration, Wanderungsgewinne und –verluste auch Münz, Rainer; Ulrich, Ralf Studententext Bevölkerung (Skriptum). <http://www.demographie.de/lehre/index3.htm>, Zugriff am 3.9.2004.

<sup>387</sup> Von 1950 bis 2000 ergab sich für Rheinland-Pfalz ein Wanderungsgewinn von insgesamt 392.000 Personen, wovon ca. 86% aus europäischen Ländern kamen. Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2002): a. a. O., Seite 83.

Abbildung 5-8: Veränderung der Bevölkerung in kreisfreien Städten und Landkreisen<sup>388</sup>

Dieses Zukunftsbild stellt dar, dass nach den Modellrechnungen der Ausgangsvariante die kreisfreien Städte mit Ausnahme von Trier, Landau in der Pfalz und Speyer 2050 ein negatives Wanderungssaldo aufweisen werden, die Landkreise dagegen bis auf eine Ausnahme Wanderungsgewinne verzeichnen werden. Das Annahmebündel, das der Veröffentlichung des Statistischen Landesamtes im Detail entnommen werden kann<sup>389</sup>, geht von, aus heutiger Sicht plausibel fortgeschriebenen, Trends der Binnen- und Außenwanderungen aus. Die „Wirklichkeit des Jahres 2050“ wird sich durch politische Initiativen der Städte und Landkreise, die sicher versuchen werden auf die Entwicklung Einfluss zu nehmen, verändert darstellen.

#### **RÄUMLICHE AUSWIRKUNGEN DER WANDERUNGEN UND DARAUSS RESULTIERENDE STEUERUNGSERFORDERNISSE FÜR DIE EBENE DER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG**

Da die natürliche Bevölkerungsentwicklung fast nirgendwo in Deutschland eine „Bestandserhaltung der Bevölkerungszahl“ garantiert, begründet sich das Wachstum der Kommunen auf Wanderungsgewinne. Gewinne der einen sind dabei einerseits Verluste von anderen und andererseits basieren sie auf Außenwanderungsgewinnen. Binnenwanderungen finden nach wie vor von den peripher gelegenen ländlichen Räumen in die Verdichtungsräume und dort nicht in die Stadtkerne, sondern in das Umland sowie von den Innenstädten in das Umland statt. Hieraus lässt sich ein

<sup>388</sup> Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2002): a. a. O., Seite 153.

<sup>389</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2002): a. a. O., Seiten 146ff.

Handlungserfordernis hinsichtlich der Stärkung der Innenstädte als Wohnstandort ableiten. Flächennutzungsplanung ist aufgefordert Wohnbauflächenangebote mit bedarfsgerechten (gestalterisch und funktional attraktiven) Umfeldern in den Innenstadtbereichen darzustellen, mit entsprechenden Zielvorgaben zu belegen und im Rahmen von Partizipationsverfahren auch zu „bewerben“ (z.B. durch die Präsentation von best practise Beispielen oder Planvisualisierungen).

Außenwanderungsgewinne werden nach derzeit vorherrschender Meinung vor allem die Metropolregionen haben. Es wird aber künftig eine verschärfte Konkurrenz um Einwohner unter den Kommunen geben, präziser gefasst um junge, qualifizierte Menschen. Die Ausprägungen dieses Konkurrenzkampfes sind derzeit kaum absehbar. Einerseits braucht Deutschland eine gezielte Einwanderungspolitik (Bundespolitik) und andererseits muss die Integration der ausländischen Einwanderer verbessert werden (Kommunalpolitik). Auf kommunaler Ebene wird die Entwicklung besser als bisher funktionierender Integrationsstrategien erforderlich werden. Diese sollten bereits bei den Kindern der Einwanderer ansetzen, um so früh wie möglich eine hohe Sprachkompetenz in deutsch, als Basis für berufliche Qualifikation, zu erreichen. Bisher ist noch zu wenig erforscht, wie sich gezielt positive Strategien entwickeln lassen, um integrierte, sozial stabile Quartiere zu entwickeln. Die Auswertung und Dokumentation von Modellvorhaben etwa aus dem Programm „soziale Stadt“ hinsichtlich von Erfolgsparametern für Integrationsstrategien steht noch aus.

Das kommunalpolitische Handlungsfeld Stadtentwicklungspolitik hat in diesem Aufgabenfeld begrenzte, eher andere Politikfelder begleitende oder „indirekte“ Möglichkeiten. Ein wichtiges Aufgabenfeld aber ist die Gestaltung der Beteiligungsprozesse im Rahmen der Aufstellung eines FNPs so, dass Einwanderer eine echte Chance zur Beteiligung bekommen, sich angesprochen fühlen und dementsprechend auch Anregungen und Bedarfe formulieren können (vgl. auch Kapitel 5.3).

### **5.1.2 Wirtschaftliche Entwicklung – Steuerungserfordernisse auf Ebene der Flächennutzungsplanung**

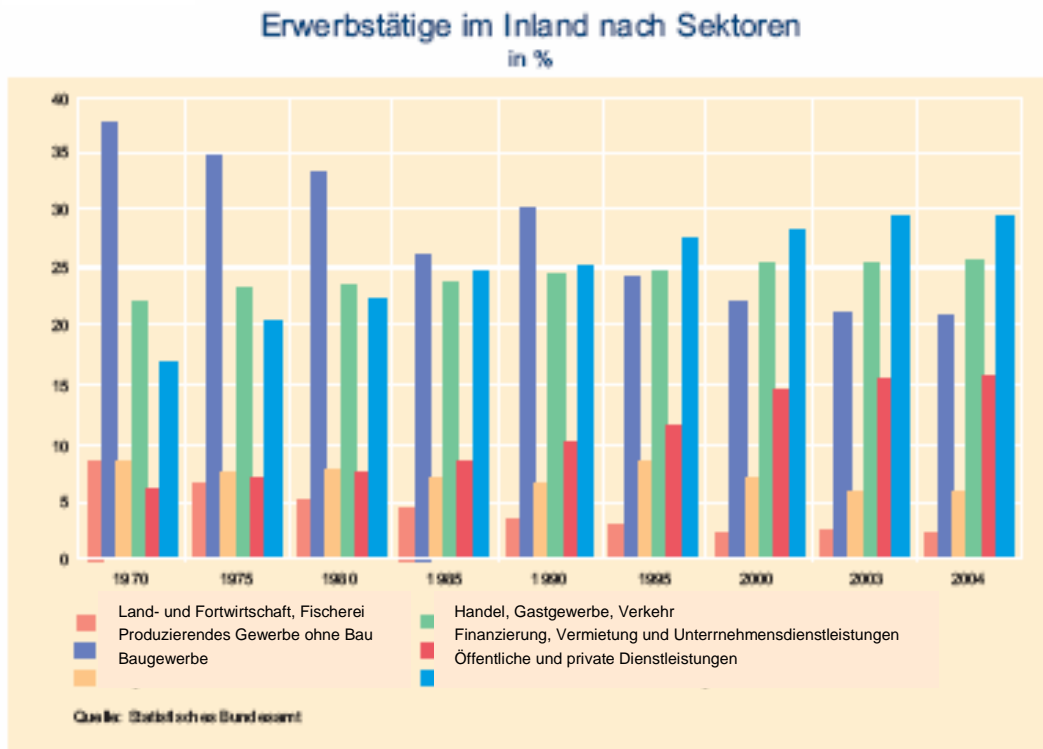
Die Auswirkungen des Strukturwandels sowie der technischen und ökonomischen Entwicklungen können in Verbindung mit dem demographischen Wandel zu einschneidenden Veränderungen hinsichtlich der Beschäftigungsstrukturen und Arbeitsbedingungen führen.

Der schärfere internationale Wettbewerb beschleunigt die Verlagerung nicht mehr rentabler Produktionsteile ins Ausland. Dieser Verlagerungsprozess ist bereits seit einigen Jahrzehnten im Gange und betraf lange vor allem die Produktion standardisierbarer, lohnkostenintensiver und gut zu transportierende Güter. Es gingen vornehmlich weniger qualifizierte Arbeitsplätze im produzierenden Bereich verloren.

Die entwicklungstheoretisch begründete Sichtweise auf die Veränderungen in der Wirtschaft zeigt, dass im Rahmen der Entwicklung zur Informationsgesellschaft die eigentlichen Produktionstätigkeiten weiter rückläufig sind.<sup>390</sup> „Für Deutschland bedeutet der durch die Internationalisierung des Wirtschaftens forcierte Strukturwandel eine fortschreitende Abkehr von der Produktion arbeitsintensiver Güter. Gleichzeitig nimmt die Spezialisierung auf kapital- und wissensintensive Produkte zu.“<sup>391</sup>

<sup>390</sup> Vgl. ausführlich zum Thema „Sektoraler Strukturwandel“: BBR (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005, Bonn, Seiten 48 ff.

<sup>391</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2005): Jahreswirtschaftsbericht 2005, Berlin, Seite 27.

Abbildung 5-9: Das Vier Sektoren Modell<sup>392</sup>

Derzeit wird davon ausgegangen, dass sich der Trend der Dominanz informations- und dienstleistungsbezogener Aktivitäten in der Beschäftigung bis 2010 noch verstärkt und diese den Arbeitsmarkt bestimmen werden. Kleinräumig betrachtet ist ein Stadt-Land-Gefälle feststellbar: in größeren Städten und Orten mit zentralörtlichen Funktionen haben mehr Dienstleistungen ihren Standort, da sie die für ein effizientes Angebot notwendige Marktgröße haben. Zusätzlich folgt die Standortverteilung öffentlicher Dienstleistungen dem Zentrale-Orte System. Dienstleistungen werden dabei zunehmend rund um die Uhr nachgefragt. Das bedeutet, dass der durch industrielle und gewerbliche Produktion geprägte „Normalarbeitsalltag“ abgelöst wird von neuen Zeitmustern, die Änderungen auch in der zeitlich betrachteten Nutzung von (städtischem) Raum und den notwendigen Verbindungen (z.B. ÖPNV-Nachfrage) bedingen.

Mit der steigenden Bedeutung der Informations- und Wissensverarbeitung als Wirtschaftssektor und als Tätigkeitsfeld für Erwerbspersonen wird eine zunehmend gewollte Mischung der Funktionen Wohnen und Arbeiten einerseits möglich und andererseits auch prognostiziert.<sup>393</sup> In diesem Kontext werden auch recht unterschiedliche zukünftige Anteile an Telearbeitsplätzen diskutiert. Mit der kommunikationstechnischen Ausstattung vom PC-Besitz bis zum Internetzugang einer zunehmenden Anzahl an Haushalten wird Telearbeit erst möglich. In den meisten Fällen wird Telearbeit derzeit als Instrument der Arbeitszeitflexibilisierung eingesetzt. Die Wochentage sind dabei aufgeteilt in Telearbeitszeit und Zeit, die im jeweiligen Unternehmen verbracht wird, um im Austausch und Kontakt mit Kollegen zu stehen. Ob Telearbeits-

<sup>392</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2005): Jahreswirtschaftsbericht 2005, Berlin, Seite 28.

<sup>393</sup> Vgl. Die Schader Stiftung; Internetpräsenz: <http://www.schader-stiftung.de/druck.php?pid=360>, Zugriff am 27.07.2005.

plätze nennenswert zu einer Entlastung der Verkehrsinfrastruktur in den Hauptverkehrszeiten, zu leerstehenden Bürogebäuden, einer anwachsenden Wohnfläche pro Person, etc. führen wird ist abhängig davon, in welchem Ausmaß sich der Trend fortsetzen wird.

Viele Länder in Mittel- und Osteuropa sowie Asien schließen sowohl hinsichtlich der Standortbedingungen als auch hinsichtlich der Qualifikation der Arbeitskräfte zu den „traditionellen Industrieländern“ auf, wobei die Lohnkosten noch wesentlich geringer sind. Das bedeutet, dass zunehmend auch im Dienstleistungs- und informationstechnologischen Bereich höher qualifizierte Tätigkeiten von einer Verlagerung ins Ausland betroffen sind.

Abbildung 5-10: Erwerbstätige nach Tätigkeitsgruppen 1995 und 2010<sup>394</sup>

Erwerbstätige nach Tätigkeitsgruppen 1995 und 2010 – Gesamtdeutschland, ohne Auszubildende, Anteile in Prozent –					
	1995		2010		
III Sekundäre Dienstleistungen 26,3	14,6		17,7		Betreuen, Beraten, Lehren, Publizieren u.ä.
	6,7		8,4		Organisation, Management
	5,0		5,5		Forschen, Entwickeln 31,6
II Primäre Dienstleistungen 43,0	14,2		13,2		Allg. Dienste (Reinigen, Bewirten, Lagern, Transportieren, Sichern)
	17,4		17,7		Bürotätigkeiten 44,4
	11,4		13,5		Handeltätigkeiten
I Produktionsorientierte Tätigkeiten 30,7	6,6		5,3		Reparieren
	7,2		6,0		Maschinen einrichten/warten
	16,9		12,7		Gewinnen/Herstellen 24,0

Da ein Konkurrenzkampf um ein geringeres Lohnniveau kaum Aussicht auf Erfolg und gesellschaftliche Akzeptanz hat, können als Reaktion auf diese Trends nur eine ständige Verbesserung der Standortbedingungen sowie eine Bildungsoffensive als Voraussetzung für einen Marktvorsprung im Bereich Forschung und Entwicklung als Basis für zukünftige Innovationen in Betracht kommen.

<sup>394</sup> Dostal, Werner (2001): a. a. O., Seite 34.

Diese Entwicklung geht aber einher mit der zu beobachtenden Entwicklung, dass verstärkt Jugendliche ohne formalen Abschluss das Bildungssystem verlassen. Die schlechten Ergebnisse der deutschen Schüler in der Pisa Studie hat gezeigt, dass das Schulsystem reformierungsbedürftig ist. „Fatal ist die hohe Zahl der jungen Menschen ohne Hauptschulabschluss.“<sup>395</sup> Im Bildungsbereich wird die bisher unzulänglich verlaufende Integration zugewanderter Kinder und Jugendlicher besonders deutlich.



Abbildung 5-11: Prozentualer Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss<sup>396</sup>

Der Arbeitsmarkt hat neben der Angebots- auch eine Nachfrageseite. Der demographische Wandel, mit den beschriebenen Trends der Bevölkerungsabnahme, der Alterung der Bevölkerung sowie der zunehmenden Zuwanderungen führt nicht automatisch zu einer Entspannung auf dem Arbeitsmarkt, bezogen auf ein Gleichgewicht der Angebots- (Arbeitsplätze) und Nachfrageseite (Erwerbspersonenpotential). Dies ergibt sich einerseits aus dem strukturellen Wandel, der derzeit noch ein Freisetzen vorwiegend von Arbeitskräfte aus dem produzierenden Sektor bedingt, und andererseits aus einem weiteren Potential an technischen Möglichkeiten zur Rationalisierung und Automatisierung sowie dem globalen Wettbewerb, der den Druck für weitere Rationalisierungen bedingt.

Arbeitsmarktprobleme werden dort besonders stark auftreten, wo die Angebots- und Nachfrageseite weit auseinanderdriftet. In diesem Zusammenhang ist auch eine Analyse des Erwerbspersonenpotentials von Bedeutung, sollen Steuerungserfordernisse und Handlungsmöglichkeiten eruiert werden.

Bis 2010/2015 ist demographisch bedingt lediglich mit einer leichten Abnahme des Erwerbspersonenpotentials zu rechnen, das vermutlich durch Zuwanderungen ausgeglichen werden kann. In der Zeitspanne danach nimmt das Erwerbspersonenpotential so stark ab, dass auch eine steigende Erwerbstätigkeit von Frauen und hohe jährliche Zuwanderungsraten den demographischen Effekt nicht ausgleichen können. Gleichzeitig steigt das Durchschnittsalter der Erwerbspersonen, da die Zahl der Erwerbspersonen jüngeren und mittleren Alters dramatisch sinkt. „Eine abnehmende Zahl jüngerer Arbeitskräfte könnte in Verbindung mit einem Stillstand der Bildungs-

<sup>395</sup> Kröhnert, Steffen; von Olst, Nienke; Klingholz, Reiner (2000): a. a. O., Seite 18. In Rheinland-Pfalz erreichen einer Karte in dieser Veröffentlichung zufolge in zwölf Landkreisen und kreisfreien Städten 12-15% der Schulabgänger keinen Hauptschulabschluss. In den Landkreisen, die am besten abschneiden sind es immerhin noch bis zu 7,5 %!

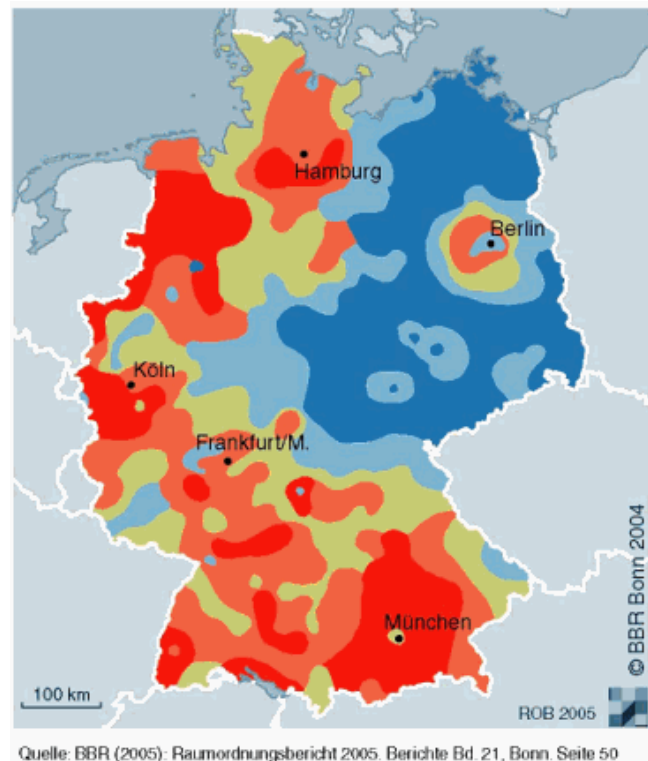
<sup>396</sup> Kröhnert, Steffen; von Olst, Nienke; Klingholz, Reiner (2000): a. a. O., Seite 18.

entwicklung schon bald zu ernsthaften Problemen bei der Rekrutierung qualifizierter Fachkräfte führen.“<sup>397</sup>

Szenarien des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB)<sup>398</sup> gehen davon aus, dass die Erwerbsbeteiligung (westdeutscher) Frauen sowie die der Älteren deutlich zunehmen. Der Rückgang der Erwerbspersonenzahl in Deutschland kann zu einem gewissen Prozentsatz durch eine konsequente Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf entgegengewirkt werden. Hier können die Kommunen einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie Konzepte zur quantitativen und qualitativen Betreuung von Kindern vor allem im Alter von null bis drei Jahren sowie von sechs bis zwölf Jahren entwickeln und umsetzen.

Aufgrund des demographischen Wandels wird aus dem bestehenden quantitativen Arbeitskräfteüberschuss kein flächendeckender Arbeitskräftemangel resultieren, aber der Rekrutierungsspielraum der Betriebe wird im Bereich der jüngeren Jahrgänge eingeschränkt und die Wahrscheinlichkeit von qualifikatorischen und regionalen Ungleichgewichten zwischen Arbeitskräfteangebot und –nachfrage wird weiter steigen.“<sup>399</sup>

Abbildung 5-12: Trend der Erwerbspersonenentwicklung zwischen 2002 und 2020<sup>400</sup>



Für die kommunale Entwicklungsplanung bedeuten diese Trends, dass die Kommunen neben den klassischen Aufgaben, wie Gewerbeflächenbereitstellung, Bestandpflege und Standortmarketing, folgende Aufgaben zeitgleich bewältigen müssen:

- durch den Strukturwandel und globale Entwicklungstrends in der Wirtschaft aufgegebene Standorte – gewerblich-industrielle Brachflächen – bezüglich ihrer künftigen Funktionen im Stadtraum überdenken (vgl. die Optionen im Umgang mit Brachflächen unter 5.1.1.1).
- eine Flexibilität im Umgang mit gewerblichen Ansiedlungen und Dienstleistungsbetrieben entwickeln sowie eine aktive bestandsorientierte Standortpflege betreiben.

<sup>397</sup> Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.) (2005): IAB Kurzbericht, Ausgabe Nr. 11/26.7.2005, Nürnberg, Seite 4.

<sup>398</sup> Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Hrsg.) (2005): a. a. O.

<sup>399</sup> Buck, Hartmut (2001): Öffentlichkeits- und Marketingstrategie demographischer Wandel – Ziele und Herausforderungen; in: Bullinger, Hans-Jörg (Hrsg.): Zukunft der Arbeit in einer alternden Gesellschaft, Stuttgart, Seite 11.

<sup>400</sup> BBR www.bbr.bund.de; Zugriff am 22.11.2005.



- lokale endogene Potentiale, sei es im Dienstleistungsbereich oder hinsichtlich einer touristischen Entwicklungsmöglichkeit ausschöpfen und sich offensiv als Standort präsentieren. Ein Clustermanagement betreiben<sup>401</sup>.
- ihr Bildungsangebot aktiv anpassen müssen (präventive Wirtschaftspolitik) sowie ihre Handlungsmöglichkeiten zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie ausschöpfen sollten, da das Arbeitskräftepotential insbesondere qualifikatorisch gesehen wieder ein bedeutender Standortfaktor wird.
- Kooperationen mit benachbarten Kommunen und Netzwerke mit öffentlichen und privaten Partnern betreiben.

Besonders wichtig ist ein enger Kontakt der lokalen Politik und Verwaltung zu den ansässigen Unternehmen und die Bildung von Netzwerken, die einerseits eine Bindung der Unternehmen an den Standort intensivieren und andererseits ein geeignetes Medium zur Diskussion über notwendige Entwicklungen der Standortbedingungen darstellen, damit die Weichen für die Zukunft richtig gestellt werden können. Dabei bedingt die strategische Entwicklung des wirtschaftlichen Lebens in einer Kommune eine gesamtstädtische Sichtweise, eine verträgliche Koordination der Nutzungen zueinander und eine Anpassung der infrastrukturellen Ausstattungen an moderne und tragfähige Standards.

Ein kommunaler Handlungsbedarf und ein Steuerungserfordernis, dem mit dem Instrument der Flächennutzungsplanung entsprochen werden kann, besteht demnach künftig vor allem in folgenden Bereichen:

- in der Darstellung von geeigneten gewerblichen und gemischten Bauflächen, um ein diversifiziertes Angebot für ansiedlungswillige Unternehmen und solche, die ihre Standorte wechseln wollen zu bieten.
- in einer strategisch konzeptionellen Überplanung von Brachflächen und einer Darstellung von künftigen Nutzungen dieser Fläche im Kontext der gesamtgemeindlichen Entwicklung.
- in einer Verortung von notwendigen und tragfähigen Bildungseinrichtungen. Hier ist aufgrund der zukünftig kaum mehr linear verlaufenden Erwerbsbiographien zunehmend auch der Bereich der Fort- und Weiterbildung mit zu berücksichtigen und bei bestehenden Potentialen auszubauen.
- In einer engen Verzahnung mit Fachplanungen (v. a. der technischen Infrastrukturen) und der Darstellung notwendiger Maßnahmen bzw. Flächen für Maßnahmen dieser.
- In der „Nutzung“ des Planungsprozesses als Diskussionsplattform über die künftige Entwicklung, notwendige Standortverbesserungen, die von kommunaler Seite beeinflusst werden können etc.

---

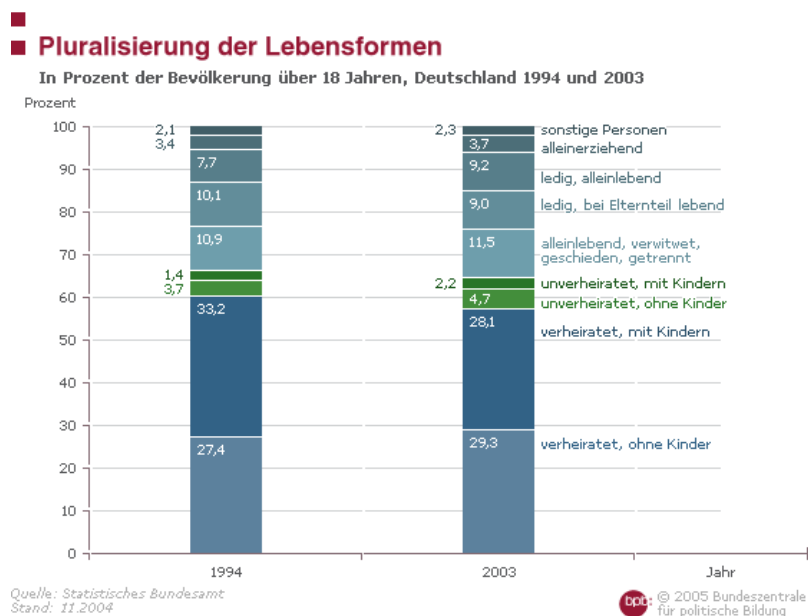
<sup>401</sup> Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass tragfähige Clusterstrukturen bestehen und mit einem langfristig angelegten Steuerungskonzept unterlegt sind. Vgl. ausführlich: Steinebach, Gerhard; Feser Hans-Dieter; Müller, Paul: (2004): Stadtentwicklungskonzeption StadtTechnopole Kaiserslautern (Kurzfassung), Kaiserslautern.

### 5.1.3 Lebensstile und Raumbedarfe – Steuerungserfordernisse auf Ebene der Flächennutzungsplanung

Der soziale Wandel als Veränderungsprozess der Gesellschaft auf verschiedenen Ebenen<sup>402</sup> hat Auswirkungen auf die Anforderungen, die an den Raum, an die Kommunen gestellt werden. An dieser Stelle können aus Kapazitätsgründen nicht die Grundtrends sozialen Wandels in Deutschland auf allen Ebenen dargestellt<sup>403</sup> und hinsichtlich ihrer Raumrelevanz diskutiert werden. Zwei wesentliche Trends, die Entwicklung zur Dienstleistungs-, Wissens- und Bildungsgesellschaft sowie der demographische Wandel wurden bereits in ihrer Raumrelevanz diskutiert. In diesem Kapitel sollen nun die Veränderungen bezüglich der Lebensläufe der Menschen (Mikroebene), der damit einhergehende Wertewandel und veränderte Lebensstile sowie sich daraus ergebende Handlungserfordernisse auf der kommunalen Ebene im Mittelpunkt stehen.

Die Lebensverläufe der Menschen haben sich diversifiziert. Die zwischen 1930 und 1950 Geborenen haben ihr Leben noch nach dem Modell der Lebensstreppe „Jugend – Erwachsen – Alter“ gelebt. Die Normalitätserwartungen dieser Lebensphasen - erst die Vorbereitung auf den Ernst des Lebens in der Jugend, dann die Erwerbstätigkeit (in meist ein und demselben Beruf) gekoppelt mit der Familiengründung und abschließend die Ruhephase im Alter – wurden weitgehend erfüllt. Die Politik konnte auf die Sicherheit der Lebensplanung reagieren: „Sie koppelte die Bildungsphase ganz eng an die Jugendphase, die soziale Sicherheit an die Erwerbsarbeit und den Generationenvertrag an die Erwartung „Kinder haben die Leute immer“, wie es Konrad Adenauer einmal formuliert hat.“<sup>404</sup>

Abbildung 5-13: Pluralisierung der Lebensformen<sup>405</sup>



<sup>402</sup> Der Makroebene (Sozialstruktur und Kultur), der Mesoebene (Institutionen, korporativen Gemeinschaften) und der Mikroebene (Personen und Lebensläufe). Vgl. Weymann, Ansgar (1998): Sozialer Wandel. Theorien zur Dynamik der modernen Gesellschaft, Weinheim, München.

<sup>403</sup> Vgl. hierzu Geißler, Rainer (2002): Die Sozialstruktur Deutschlands. Wiesbaden.

<sup>404</sup> Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2004): Informationen zur politischen Bildung, 282, 1/2004, Bevölkerungsentwicklung, Bonn, Seite 50.

<sup>405</sup> Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2005): Die soziale Situation in Deutschland, CD Rom „Zahlen und Fakten“, Bonn.

Diese Normalität in den Lebensphasen, die immer noch das „Orientierungsmuster für die Gesellschaftspolitik“ ist, ist mittlerweile die Ausnahme geworden:

- Die klar getrennte Dreiteilung des Lebenslaufs in die Abschnitte Lernen und Ausbildung, Erwerbstätigkeit und Ruhestand löst sich zunehmend auf. Der Wechsel zwischen Ausbildung, Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit oder Nicht-Erwerbstätigkeit, vorgezogene Freizeitphasen im mittleren Lebensalter und zweite berufliche Karrieren werden immer häufiger.<sup>406</sup>
- Die Jugendlichen zeichnen sich heute durch eine frühere kulturelle Selbstständigkeit aus, treten aber immer später in die ökonomische Selbstständigkeit ein und verlagern die Phase der Familiengründung in spätere Jahre. Die Phase der „Postadoleszenz“, der Übergangs vom Jugendlichen- zum Erwachsenenalter wird zunehmend länger.
- Es ist eine Individualisierung der Lebensformen vor allem bei jungen Erwachsenen zu beobachten. Die traditionelle Verbindung von Partnerschaft, Ehe und Familie besteht zunehmend nicht mehr. Nicht-eheliche Lebensgemeinschaften, alleinerziehende Elternteile, Singles und kinderlose Paare nehmen kontinuierlich zu. Begriffe und die dazugehörigen Lebensmuster, wie Dinks, Yuppies etc.<sup>407</sup> verdeutlichen die heutige Vielfalt.
- „Hochaltrigkeit und frühe Entberuflichung des Alters haben die Altersphase ausgeweitet und bringen eine Gruppe von Menschen hervor, die zwar aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, die aber weder in der Selbst- noch in der Fremdbeschreibung als „alt“ gelten können.“<sup>408</sup> Der „Strukturwandel des Alters“ lässt sich mit den Schlagworten Verjüngung, Entberuflichung, Feminisierung, Singularisierung, zunehmender Hochaltrigkeit (heute werden erst die über 80jährigen zu den Hochaltrigen gerechnet) und den neuen Alten beschreiben.

Ein weiteres Merkmal zur Kennzeichnung des sozialen Wandels ist die Betrachtung des Wertewandels innerhalb der Gesellschaft.<sup>409</sup> In der Soziologie wurde neben dem klassischen Klassen- und Schichtenkonzept zur Erklärung bestimmter innerer Haltungen (das Sein bestimmt das Bewusstsein) eine Konzeption „Soziale Milieus“ und „Lebensstilgruppierungen“ entwickelt. In die „(...) Konzeption von „Sozialen Milieus“ und „Lebensstilgruppierungen“ geht die Annahme ein, dass die „subjektiven“ Lebensweisen einer sozialen Gruppierung durch deren „objektive“ Lebensbedingungen zwar angeregt, beeinflusst oder begrenzt sein mögen, keineswegs aber völlig geprägt sind.“<sup>410</sup> In sozialen Milieus werden Gruppen Gleichgesinnter zusammengefasst, die ähnliche Werthaltungen haben, ihr Leben nach ähnlichen Prinzipien gestal-

---

<sup>406</sup> Vgl. Mayer, Karl Ulrich (1998): Lebensverlauf; in: Schäfers, Berhard; Zapf, Wolfgang (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Opladen. Vgl. auch zur Kennzeichnung veränderter Erwerbsbiographien: Die Schader Stiftung: Internetpräsenz: [http://www.schader-stiftung.de/gesellschaft\\_wandel/456.php](http://www.schader-stiftung.de/gesellschaft_wandel/456.php), Zugriff am 22.11.2005.

<sup>407</sup> Bezeichnungen für Gruppen aus der amerikanischen Marktforschung: Dinks entsprechen double income no kids, also einer sehr kaufkraftstarken Gruppen; Yuppies sind young urban professional people, erfolgsorientierte, gut ausgebildete, einkommensstarke, vorrangig am beruflichen Erfolg interessierte Mensch, der viel Wert auf die äußere Erscheinung und einen aufwendigen Lebensstil (Markenkleidung, exklusive Freizeitinteressen) legt.

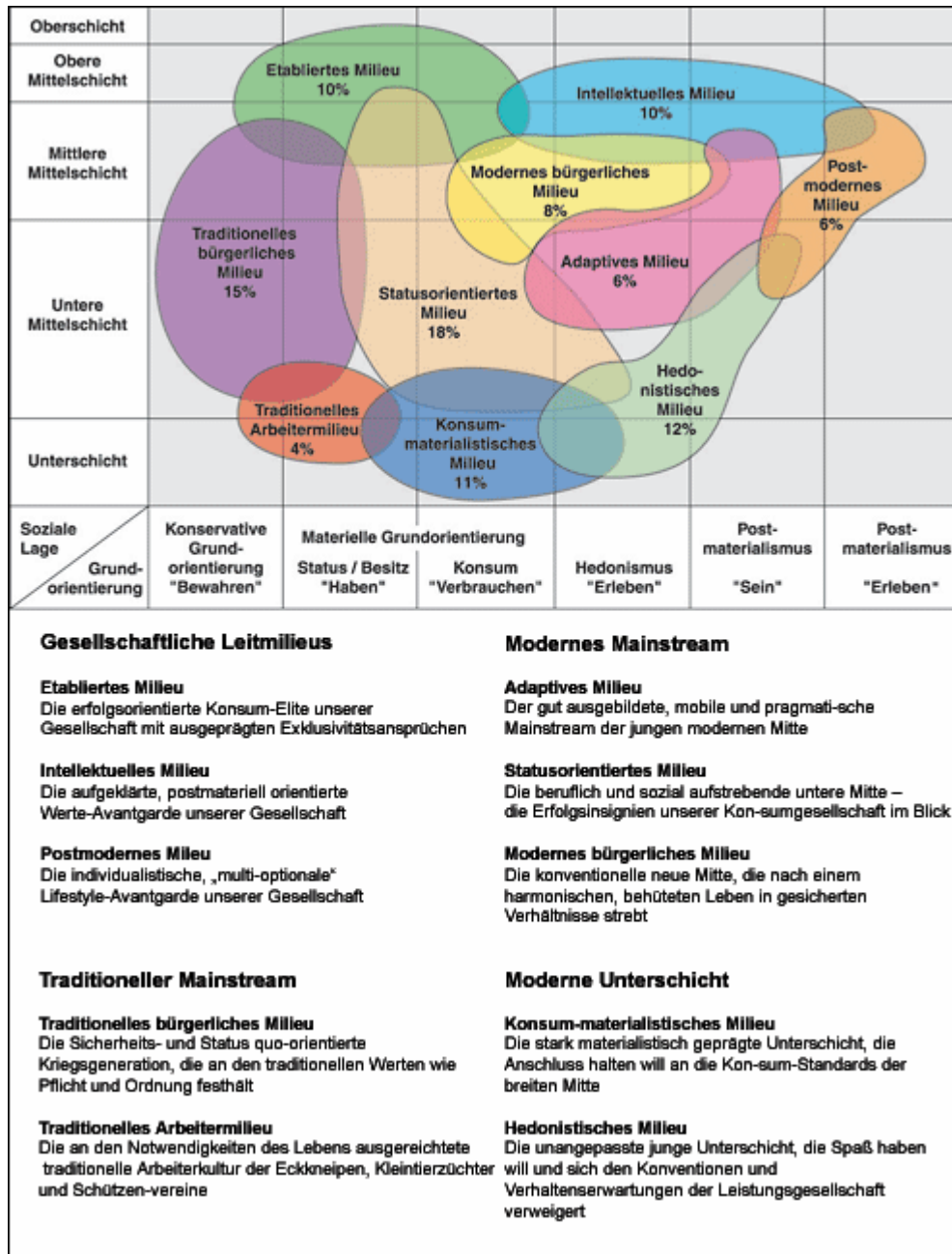
<sup>408</sup> Die Schader Stiftung: Internetpräsenz: [http://www.schader-stiftung.de/gesellschaft\\_wandel/375.php](http://www.schader-stiftung.de/gesellschaft_wandel/375.php), Zugriff am 25.11.2005.

<sup>409</sup> Vgl. ausführlicher zu Wertorientierungen, deren Wandel, Ansprüchen und Erwartungen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2002): a. a. O., Seiten 453ff.

<sup>410</sup> aus einem Auszug aus: Hradil, Stefan (2001): Soziale Ungleichheit in Deutschland, Opladen; zitiert in: die Schader Stiftung: Internetpräsenz: [http://www.schader-stiftung.de/gesellschaft\\_wandel.php](http://www.schader-stiftung.de/gesellschaft_wandel.php), Zugriff am 25.11.2005.

ten sowie ähnliche Beziehungen zu Mitmenschen und Mentalitäten aufweisen. Diejenigen, die einem gleichen sozialen Milieu angehören, gestalten auch ihre Umwelt in einer ähnlichen Weise.

Abbildung 5-14: Beispielhaft: Die Sinus Milieus in Deutschland West 2000; soziale Lage und Grundorientierung<sup>411</sup>



Dem Datenreport des Statistischen Bundesamtes kann entnommen werden, dass zu den zehn wichtigsten Lebensbereichen in Deutschland unter anderem „Schutz vor Kriminalität“, „Umweltschutz“ und „Freizeit“ zählen. Während der Bereich Freizeit einen zunehmenden Aufschwung erfährt, nimmt die Bedeutung z.B. des Bereichs Umweltschutz in den letzten Jahren kontinuierlich ab.

Seit Beginn der 80er Jahre hat sich in der Soziologie ergänzend die Lebensstilforschung etabliert. „Unter Lebensstil wird ein relativ stabiles, regelmäßig wiederkeh-

<sup>411</sup> Quelle: [http://www.ruhrgebiet-regionalkunde.de/homeregionalkunde/MM\\_29/home02.php3](http://www.ruhrgebiet-regionalkunde.de/homeregionalkunde/MM_29/home02.php3), Zugriff am 20.02.2006

rendes Muster der alltäglichen Lebensführung verstanden – ein „Ensemble“ von Wertorientierungen, Einstellungen, Deutungen, Geschmackspräferenzen, Handlungen und Interaktionen, die aufeinander bezogen sind(...).“<sup>412</sup> Unterschiedliche Lebensstile finden ihren Ausdruck vor allem im Freizeit- und Konsumverhalten, aber auch in der Organisation des Familienlebens und in kulturellen Interessen. Lebensstilanalysen orientieren sich an expressiv-ästhetischen Handlungen, die mehr oder weniger bewusste Selbstdarstellung in Fragen des Geschmacks und kultureller Interessen von Menschen oder Gruppen.<sup>413</sup>

Vor allem Städte und Gemeinden als unmittelbarer Lebensraum müssen auf die standardisierten Lebensläufe, die Gruppierungen an sozialen Milieus und Lebensstilen reagieren. Dazu bedarf es einer Auseinandersetzung mit den Wünschen, Bedürfnissen und Erwartungen der Bürger einer Kommune an ihren Lebensraum bzgl.

- der Wohn- und Wohnumfeldwünsche<sup>414</sup>,
- des Mobilitätsverhaltens,
- der Freizeitgestaltung,
- des Konsumverhaltens und den daraus resultierenden Anforderungen an den Handel,
- der Lebensmuster und entsprechenden „entstandardisierten“ Angeboten in der Kinderbetreuung (die quantitativ ausreichend, qualitativ auf dem neusten Stand und zeitlich flexibel sind, um veränderten Arbeits- und Lebensverhältnissen Rechnung zu tragen) etc.

Die Auswirkungen und die Berücksichtigung der veränderten Ansprüche an den Raum, an städtebauliche Nutzungsmuster, die sich aus diesem gesellschaftlichen Wandel ergeben sind bisher noch ein wenig erforschter Bereich, der der engen Zusammenarbeit von Soziologen und Planern bedarf. Für die Aufstellung eines FNP als Darstellung der vorausschauenden, beabsichtigten, städtebaulichen Entwicklung nach den Bedürfnissen der Gemeinde und der sich daraus ergebenden Art der Bodennutzung stellt sich künftig allerdings bereits die Aufgabe die Analysen der Bedar-

<sup>412</sup> Geißler, Rainer (2002): a. a. O., Seite 126.

<sup>413</sup> Vgl. Geißler, Rainer (2002):a. a. O.

<sup>414</sup> zitiert aus Artikel: So wohnen die Milieus, erschienen am 10.10.2005 in der Welt:

Den einzelnen Milieus zugeordnete Wohnwünsche:

Etablierte (ca. 10% der Bevölkerung) – das selbstbewusste Establishment; bevorzugen von störenden Einflüssen freies Umfeld, Stadtrandlagen, repräsentatives Wohnen, hoher Eigentumsanteil

Postmaterielle (10%) – aufgeklärtes Nach-68er-Milieu, liberale Grundhaltung; Grünes Wohnen wird bevorzugt, aber auch Wohnungen in charaktervollen Altbauten in der City

Moderne Performer (9%) – junge, unkonventionelle Leistungselite; bevorzugen ihrem Bedürfnis nach Convenience, ihren modernen Kommunikationsbedürfnissen angepasste und ihrem mobilen Alltag gerecht werdende Wohnungen vor allem in Innenstädten

Konservative (5%) – deutsches Bildungsbürgertum, hoher Eigentumsanteil, gut situierte Nachbarschaft.

Traditionsverwurzelte (15%) – Ordnung liebende Kriegsgeneration, skeptisch gegenüber Veränderungen (einschließlich Umzügen).

DDR Nostalgiker (6%) – resignierte Wende-Verlierer, typisch ostdeutsche Wohnumfelder

Bürgerliche Mitte (16%) – Status orientierter Mainstream, Wohnung als Zuflucht vor der Außenwelt, städtisches Wohnen in unterschiedlichen Lagen

Konsum-Materialisten (11%) – stark materialistisch geprägte Unterschicht, viele Mieter, geringes Interesse an Wohneigentum, wenig Ausgabebereitschaft für Wohnen.

Experimentalisten (7%) – individualistische neue Bohème, urban, bunte Nachbarschaften

Hedonisten (11%) – Spaß orientierte moderne Unterschicht/Mittelschicht, wenig Ausgabebereitschaft für Wohnen sehr mobil.

fe und Bedürfnisse zu differenzieren, um tragfähige Konzepte der zukünftigen Entwicklung der Gemeinde erarbeiten zu können.

Fazit zu 5.1:

Die Darstellung der künftigen gesellschaftlichen Trends, mit ihren räumlichen Auswirkungen und den daraus resultierenden Aufgabenfeldern, mit denen sich Flächennutzungsplanung in Zukunft auseinandersetzen muss, geben auch den **Rahmen für inhaltliche Anforderungen und zu formulierende Zielvorstellungen in der Flächennutzungsplanung** vor. Deutlich wurde, dass eine **ressortübergreifende** (integrative) kommunale Entwicklungspolitik notwendiger denn je ist, die zudem **flexibel**, (da sowohl Bevölkerungs- als auch Arbeitsmarkt bezogen schrumpfende als auch dynamische Quartiere nebeneinander entwickelt werden müssen), **umsetzungsorientiert** und **partizipativ** angelegt sein muss. Dabei muss sehr sorgfältig geprüft werden, was jeweils auf kommunaler Ebene geleistet werden kann und in welchen Bereichen der Dialog mit den überordneten Planungsebenen, der Landesregierung<sup>415</sup> bzw. eine enge Abstimmung mit den anderen Akteuren der Kommunalentwicklung zu suchen ist.

Die zentralen Fragen, die sich die Kommunen bei der Planung ihrer Stadtentwicklung stellen müssen haben sich kaum geändert: Wie wollen wir in dieser kommunalen Gemeinschaft in Zukunft leben? Wo sollen welche Nutzungen ihren Platz finden? Wo soll die Kommune besser, schöner attraktiver werden? Geändert hat sich, dass sich diese Fragen, für die Zielvorstellungen formuliert werden müssen, nicht im Schwerpunkt auf die Verteilung von quantitativ mehr sondern auf die Sicherung oder Entwicklung **neuer Qualitäten** in den Bereichen Wohnen, Arbeiten, Versorgen, Freizeit und auch Natur- und Umwelt beziehen.

Die jeweils kurze Einschätzung der aus dem demographischen Wandel resultierenden Steuererfordernisse hinsichtlich der flächenbezogenen Stadtentwicklung und der diesbezüglichen Leistbarkeit von Flächennutzungsplanung haben deutlich gemacht, dass es weniger darum geht ein neues Instrument zu entwickeln, als darum das **bestehende Instrumentarium problemadäquat auszugestalten** und anzuwenden. Entwicklungserfordernisse werden dagegen im planungsmethodischen sowohl im inhaltlich-fachlich analytischen Bereich (Generierung von Daten und Wissen) als auch bezogen auf angemessene Partizipationsprozesse gesehen.

Eine begleitende Evaluation, die über ein Monitoring hinaus geht, scheint vor dem Hintergrund der künftigen Herausforderungen,

- die nahezu alle Fachressorts betreffen,
- stark abhängig von verschiedenen übergeordneten politischen Entscheidungen sowie
- nicht zuletzt der Positionierung der umliegenden Kommunen (im „Kampf um Einwohner“) sind,

sinnvoll, um rechtzeitig nachsteuernd eingreifen zu können. Aus dieser Situation der sich immer rascher wandelnden Rahmenbedingungen heraus ist eine sequenzielle Überprüfung der Umsetzung der Plandarstellungen und der Auswirkungen notwen-

---

<sup>415</sup> Vgl. weiterführend zu einer Einschätzung welche Handlungsebene welche Handlungsmöglichkeiten hat (Bund – Länder – Regionen – Kommunen): Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen(ILS) (Hrsg.) (2002): Demographische Entwicklung – Schrumpfende Stadt, Bericht für die Sitzung des ILS-Beirates, Dortmund.

dig, um ggf. fachlich motivierte Teilfortschreibungen aus gesamtstädtischer Sicht anstoßen zu können.

## 5.2 FNP – Instrument für alle Raumstrukturtypen ?

Die Fallstudienuntersuchung im Rahmen dieser Arbeit hat gezeigt, dass in Flächennutzungsplänen von Kommunen in (peripher gelegenen) ländlichen Räumen aus den Regionalplänen vor allem in den Bereichen Zielformulierungen, Darstellung des Status quo, Prognosen, Verkehr, Flächen für Aufschüttungen und Abgrabungen etc. einiges übernommen wurde. Aufgrund der knapp bemessenen personellen Ausstattung dieser Kommunen, der entsprechenden Vorarbeiten, Zielaussagen und Formulierung von Grundsätzen der Raumordnung in den Regionalplänen und angesichts der Komplexität der Flächennutzungsplanung, der Arbeits- und Verfahrensschritte, ist diese Handlungsweise nicht verwunderlich.

Die Anforderungen an die Integration innergemeindlicher Fachplanungen und Planungswünsche der Raumakteure sind im verdichteten Raum und in Großstädten höher und komplexer als in kleinen ländlichen Kommunen, da deutlich mehr parallele Planungen, die sich mit der räumlichen Entwicklung beschäftigen und deren Zielvorstellungen und Maßnahmen in den FNP integriert werden müssen, existieren. In peripher gelegenen ländlichen Gemeinden war dagegen im letzten Jahrzehnt überwiegend eine geringe Entwicklungsdynamik zu verzeichnen. Die Anforderungen an die Koordinationsfunktion und Lenkungsfunktion der Flächennutzungsplanung sind dementsprechend geringer.

Verschiedene Raumkategorien weisen unterschiedliche Aufgabenprofile und -schwerpunkte auf und erfordern jeweils spezifisch ausgerichtete Strategien und Instrumente zur räumlichen Entwicklung. Anhand der in Kapitel 5.1 skizzierten künftigen Herausforderungen an Entwicklungsprozesse der Kommunen wurde dies deutlich. Dabei kristallisierte sich auch heraus, dass sich vor allem aus den Anforderungen, die sich aus dem demographischen Wandel ergeben, in peripher gelegenen Räumen ein besonderes Handlungserfordernis resultiert und eine stärker ausgeprägte regionale Sichtweise bei der Suche nach Lösungsansätzen notwendig wird (z.B. hinsichtlich der Probleme der Leistungsfähigkeit der kommunalen Daseinsvorsorge).

Bei der Beobachtung einerseits der „inhaltlichen Annäherung“ der Planungsebenen Regionalplanung und Flächennutzungsplanung in ländlich peripher gelegenen Räumen und andererseits der vermehrt notwendig werdenden regionalen Sichtweise bei einer Regionalisierung der Lebensweisen (Pendeln, Einkaufen, Freizeit, etc.) und den künftigen Rahmenbedingungen der räumlichen Entwicklung stellt sich die Frage, ob hier eine Planungsebene eingespart werden kann, um die Effizienz des Planungssystems zu erhöhen ohne allerdings den Gestaltungs- und Koordinierungsanspruch der räumlichen Planung zurückzunehmen und den Steuerungsanspruch hinsichtlich der Bodennutzung im Kontext einer gesamtgemeindlichen Planungskonzeption aufzugeben.

Dabei soll an dieser Stelle ein Modell diskutiert werden, dass über die gemeinsame Flächennutzungsplanung der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz räumlich und/oder inhaltlich hinausgeht. Die Zuständigkeit der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz für die Flächennutzungsplanung ist dabei als ein Ansatz zu betrachten, der in die richtige Richtung geht, um die oben genannten Schwachpunkte der Planungspraxis abzufedern. Aber im Sinne einer ständigen Suche nach Optimierungspotentialen, sollte das Planungswesen in Bewegung bleiben, nach Verbesserungsmöglich-

keiten suchen und neue Instrumente situationsangepasst entwickeln bzw. bestehende modifizieren, testen, evaluieren und entsprechende Rückschlüsse ziehen.

Die oben gestellte Frage beantwortend kommen demnach drei Denkmodelle hinsichtlich des Einsparens einer Planungsebene in Betracht:

- der Verzicht auf die Regionalplanung bei einer dann sicher stärker ausdifferenzierten Landesplanung (Landesentwicklungsprogramm). Diese Variante ist vor dem Hintergrund, dass bei der Entwicklung gerade in peripher gelegenen ländlichen Räumen eine verstärkt regionale Sichtweise und interkommunale Kooperation vor allem in den Bereichen Gewährleistung der kommunalen Daseinsvorsorge und Infrastrukturausstattung notwendig wird, wenig zweckmäßig.
- Das Streichen der Flächennutzungsplanung und die Entwicklung der verbindlichen Bauleitpläne direkt aus einem Regionalplan, der mit wenigen Elementen des FNPs angereichert wird (z.B. bzgl. der Siedlungsentwicklung). Dies widerspricht der Einschätzung der Expertengruppen, die die Baurechtsnovelle von 1998 und das Europarechtsanpassungsgesetz von 2004 begleitet haben, und die eine Stärkung der Flächennutzungsplanung erwirkt haben, „in der Erkenntnis um die Notwendigkeit einer der verbindlichen Bauleitplanung vorgelagerten Planungsebene, auf der gleichermaßen die gemeindlichen Vorstellungen über die räumliche Entwicklung sowie die von außen auf sie einwirkenden Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssen“<sup>416</sup>. Die kritische Einschätzung dieses Denkmodells rührt hauptsächlich daher, dass auch im Rahmen einer kommunal verfassten Regionalplanung die gemeindlichen Vorstellungen über die räumliche Entwicklung, das heißt eine Planungskonzeption für die Gesamtgemeinde kaum im Regionalplan darstellbar ist. Zudem bleibt das gesetzlich verankerte Beteiligungsverfahren und die Möglichkeiten für eine intensive Beteiligung der Bürger im Rahmen des Planverfahrens zur Aufstellung eines Regionalplans weit hinter den Möglichkeiten in einem Planverfahren zur Aufstellung eines FNPs zurück.
- Die Zusammenfassung der Flächennutzungsplanung und der Regionalplanung zu einem neuen Plantyp, dem regionalen FNP, wie er mit §9 Abs. 6 ROG im Vernehen mit §204 BauGB ermöglicht wurde.<sup>417</sup> Nach §9 Abs. 6 ROG kann, erfolgt die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften (wie dies in Rheinland-Pfalz der Fall ist), in verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen zugelassen werden, dass ein Plan zugleich die Funktion eines Regionalplans und eines gemeinsamen FNPs nach §204 BauGB übernimmt.

Bisher haben noch nicht alle Bundesländer eine Umsetzung dieses Paragraphen in Landesrecht vollzogen und in der Planungspraxis spielt dieser Plantyp kaum eine Rolle. Trotzdem scheint dieses Denkmodell unter den oben genannten Voraussetzungen am ehesten für vertiefende Überlegungen geeignet.

---

<sup>416</sup> Mitschang, Stephan (2003): a. a. O., Seite 5.

<sup>417</sup> 1998 wurde mit dem Bau- und Raumordnungsgesetz das Raumordnungsgesetz neu gefasst und der regionale Flächennutzungsplan als neues Planungsinstrument eingeführt.



## WARUM EINEN REGIONALEN FNP AUCH FÜR LÄNDLICHE BEREICHE?

Vom Gesetzgeber wurde in §9 Abs. 6 ROG aufgrund vielfältiger potentieller raumstruktureller Verflechtungen auch im ländlichen Raum (Pendler, Freizeit, Einkaufen, Bildung etc.) ausdrücklich die Formulierung „kann in verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen zugelassen werden“ vertreten.<sup>418</sup>

§9 Abs. 6 ROG lässt eine regionale Flächennutzungsplanung auch bei „sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen“ zu. Dieser Begriff ist in der Regionalplanung sehr weit gefasst. Hinweise auf eine nähere Definition gibt die Verknüpfung des §9 Abs. 6 ROG mit dem §204 BauGB, der aufzeigt, welche Räume für einen gemeinsamen FNP in Frage kommen. In §204 Abs. 1 BauGB wird festgelegt, dass benachbarte Gemeinden einen gemeinsamen FNP aufstellen sollen, wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder ein gemeinsamer FNP einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht. Konkretisiert wird dies noch dadurch, dass ein gemeinsamer FNP insbesondere dann aufgestellt werden soll, wenn die Ziele der Raumordnung oder wenn Einrichtungen und Anlagen des öffentlichen Verkehrs, sonstige Erschließungsanlagen sowie Gemeinbedarfs- oder sonstige Folgeeinrichtungen eine gemeinsame Planung erfordern.

Gerade letzterer Sachverhalt dürfte für Kommunen in ländlich peripher gelegenen Räumen spätestens mit dem Einsetzen der ersten Auswirkungen des demographischen Wandels, veränderten Bedarfen hinsichtlich der Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge und sonstiger infrastruktureller Versorgungseinrichtungen bei gleichzeitig enger werdendem finanziellen Spielraum regelmäßig gegeben sein.

Die Abgrenzung der „Verflechtungsbereiche“ sollte sich durch planerisch motivierte politische Setzung ergeben. Auch wenn Zusammenschlüsse zur interkommunalen Zusammenarbeit bei der Flächennutzungsplanung bisher überwiegend gesetzlich erzwungen wurden (Landesrecht) und dies ein Indiz dafür ist, dass die Neigung zu freiwilliger planerischer Zusammenarbeit auch bei der Zunahme überkommunaler Wirkungszusammenhänge als gering eingestuft werden muss,<sup>419</sup> ist hier, zumindest wenn der Bereich über eine Verbandsgemeinde hinaus ausgedehnt werden soll, eine freiwillige Zusammenarbeit anzustreben.

Neben den bereits erwähnten künftigen Herausforderungen, die eine verstärkt regionale Betrachtung erfordern, seien an dieser Stelle noch explizit Kommunen genannt, die zwar im ländlichen Raum liegen, sich aber durch konversionsinduzierten Strukturwandel mit tiefgreifenden Problemen beschäftigen müssen, die vor dem Hintergrund eines sich ergebenden regionalen Flächenüberangebotes kaum sinnvoll lokal gelöst werden können.

Zudem gilt im ländlichen Raum ebenso wie in Verdichtungsräumen das Gebot, Planungserfordernisse möglichst effizient zu erfüllen. Die Aufstellung regionaler Flächennutzungspläne könnte darüber hinaus als Mittel zum Zweck einer neuen konsensorientierten Planungskultur im interkommunalen Raum werden (konstruktives Miteinander bei enger werdendem finanziellen Spielraum).

---

<sup>418</sup> vgl. ARL (2000c): Regionaler Flächennutzungsplan; Forschungs- und Sitzungsberichte Band 213, Hannover, Seite 21ff zur Entstehungsgeschichte des §9 (6) ROG.

<sup>419</sup> Vgl. ARL (2000c): a. a. O.

### **INHALTE EINES REGIONALEN FNPs - WAS MUSS ER LEISTEN?**

Grundsätzlich ist festzustellen, dass der regionale FNP ein eigenständiger Planotyp ist, das bedeutet weder ein angereicherter Regionalplan noch ein erweiterter FNP. Nach §9 Abs. 6 ROG muss der regionale FNP den inhaltlichen Anforderungen beider Planungstypen, den Festlegungen nach §7 Abs. 1-4 ROG und den Darstellungen nach §5 BauGB, entsprechen.

Auf die Diskussion bzw. die Herleitung der Inhalte, ihrer Detailschärfe und jeweiligen Bindungswirkung kann unter dem Verweis auf einschlägige Literatur<sup>420</sup> an dieser Stelle verzichtet werden, da die aus den gesetzlichen Vorgaben abgeleiteten Grundüberlegungen, auch wenn sie sich vornehmlich auf verdichtete Räume beziehen, auf ländliche Räume übertragbar sind. Zusammenfassend formuliert müssen regionale Flächennutzungspläne die überörtlichen Entwicklungsvorstellungen auf der Grundlage einer Entwicklungsstrategie oder –konzeption übertragen in Ziele und Grundsätze der Raumordnung ebenso enthalten wie eine kohärente gemeindliche Entwicklungskonzeption mit den für die Umsetzung notwendigen Darstellungen der Flächennutzungsplanung. Einen Überblick über den derzeitigen Stand der Diskussion bzgl. regionaler Flächennutzungspläne gibt die folgende Abbildung.

---

<sup>420</sup> Vgl.: ARL (2000c): a. a. O., Hannover. Horn, Inge (1997): Das Regionale Flächennutzungskonzept – ein Beitrag zur Stärkung der räumlichen Planung in Verdichtungsräumen; in: Kistenmacher, Hans (Hrsg.): Werkstattberichte des Lehr- und Forschungsgebietes Regional- und Landesplanung, Nr. 28, Kaiserslautern. Spannowsky, Willy; Mitschang, Stephan (Hrsg.) (1999): Flächennutzungsplanung im Umbruch, Köln. Mitschang, Stephan (2003): a. a. O.

Abbildung 5-15: Steckbrief regionaler FNP<sup>421</sup>**REGIONALER FNP**

Vereinigung des Regionalplans mit dem gemeinsamen FNP aufzustellen sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde erforderlich ist

Aufstellung und Verabschiedung als integraler Bestandteil des Regionalplans

PLANUNGSTRÄGER:	regionale Planungsgemeinschaften	
GELTUNGSBEREICH:	verdichtete Räume oder Bereiche mit raumstrukturellen Verflechtungen	
INHALTE PLAN:	Siedlungsstruktur	mit (Raumkategorien), zentralen Orten, Gemeindefunktionen, Achsen
	Siedlungsflächen	mit Wohnbauflächen, gemischten Bauflächen, gewerblichen Bauflächen, Sonderbauflächen, Flächen für Einrichtungen des Gemeinbedarfs, Flächen für innerörtliche Infrastruktureinrichtungen
	Freiraumstruktur	mit Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für Natur und Landschaft, für Grundwassersicherung, Rohstoffsicherung, Klimaschutz, Naherholung und Regionalen Grünzügen, Schutz-, Pflege und Entwicklungsflächen, Grünflächen, Hochwasserschutzflächen, Wasserflächen, landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Flächen
	Technische Infrastrukturen	mit Verkehrsflächen, Flächen für die Ver- und Entsorgung,
	Ausgleichsflächen Kennzeichnungen	
	Planzeichnung auf der Grundlage einer kartographischen Darstellung Maßstab: je nach Flächengröße, i. d. R. 1:25.000	
INHALTE BEGRÜNDUNG:	bestehend aus einem normativen Textteil, der die Ziele und Grundsätze der Raumordnung sowie die Darstellungen des Flächennutzungsplanung beinhalten und einem Textteil, der Ziele und Zweck sowie die Grundgedanken der Planung und die wesentlichen Auswirkungen der Planung enthält. Eine mögliche Gliederung könnte folgendermaßen aussehen:	
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Leitbild</li> <li>2. Regionalplanerische Festlegungen</li> <li>3. Darstellungen der Flächennutzungsplanung</li> <li>4. Begründung zu den (regionalplanerischen) Festlegungen und den (flächennutzungsplanerischen) Darstellungen</li> <li>5. Umweltbericht</li> </ol>	
PLANUNGSHORIZONT:	10 -15 Jahre	
RECHTSNATUR:	Rechtsverordnung oder Satzung	
RECHTSSCHUTZ:	Normenkontrollverfahren möglich	

<sup>421</sup> Aus Literatur zusammengetragen: ARL (2000c): a. a. O., Mitschang, Stephan (2003): a. a. O., Spannowsky, Willy (1999): Der Regionale Flächennutzungsplan als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums; in: Spannowsky, Willy; Mitschang, Stephan (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch, Köln.

Die inhaltliche Ausgestaltung eines regionalen FNPs muss letztendlich noch im Praxistest hinsichtlich der Handhabbarkeit und der Wirksamkeit erprobt werden.

Das Verhältnis bezüglich der räumlichen Abgrenzung von regionalem FNP zum Regionalplan wird in der Fachliteratur übereinstimmend so gesehen, dass der regionale FNP ein integraler Bestandteil des Regionalplans ist, der eine andere Detailschärfe aufweist, aber nicht getrennt von Regionalplan betrachtet und entwickelt werden kann.<sup>422</sup>

Das Verfahren zur Aufstellung eines regionalen FNPs muss sowohl die Verfahrensvorschriften zur Aufstellung eines Regionalplans als auch die Verfahrensvorschriften zur Aufstellung eines FNPs berücksichtigen. Dementsprechend ist ein „kombinierter Verfahrensablauf“<sup>423</sup> zugrunde zu legen.

Die rechtlich-organisatorischen und verfahrensrechtlichen Varianten zur Aufstellung eines regionalen FNPs wurden auch bereits in der genannten Veröffentlichung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung diskutiert<sup>424</sup>, so dass dies an dieser Stelle nicht wiederholt werden braucht.

Ausgehend von der Hypothese, dass regionale Flächennutzungspläne im (peripher gelegenen) ländlichen Raum ein Regelfall werden könnten müssten fachliche und normative (juristische) Fragestellungen noch vertiefend untersucht werden, eine dedizierte Beschäftigung mit Feinheiten ist im Rahmen dieser Arbeit nicht zu leisten. Auf der Grundlage der aufgezeigten bestehenden Überlegungen und Ansätze kann aber z.B. in Rheinland-Pfalz eine Experimentierklausel für die Anwendung des regionalen FNPs mit einer wissenschaftlichen Begleitforschung initiiert werden. Zum Praxistest und der Untersuchung der Leistungsfähigkeit dieses Instrumentes auch im ländlichen Raum wären Modellvorhaben notwendig, zumal die Möglichkeit der Aufstellung eines regionalen FNPs auch in Verdichtungsräumen insgesamt gesehen bundesweit bisher wenig Resonanz hervorgerufen hat.

### **5.3 Empfehlungen zur Erhöhung der Steuerungswirkung der Darstellungsarten im FNP**

#### **5.3.1 Entwicklung eines Zielschemas**

Die Fallstudienuntersuchung hat ergeben, dass die Ziele, die mit der Flächennutzungsplanung verfolgt werden, in sehr unterschiedlicher Qualität formuliert wurden. Während die Stadt Ludwigshafen Zielvorstellungen formuliert hat, ist bezüglich der zwei untersuchten Verbandsgemeinden festzuhalten, dass sie sich jeweils sehr eng an Zielvorgaben der Regionalplanung angelehnt haben und darüber hinaus kaum Ziele der Flächennutzungsplanung formuliert haben.

Der Terminus, dass Flächennutzungspläne aufzustellen sind sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (vgl. §1 Abs. 3 BauGB), impliziert eine Notwendigkeit, ein Bedarf an Flächennutzungsplanung, um eine konzeptionell gewünschte Entwicklung bzw. um eine nachhaltige Entwicklung der Gemeinde zu gewährleisten. Anders herum betrachtet ist die Grundlage für die Flächennutzungsplanung einer Gemeinde eine Zielvorstellung über die flächen- und maßnahmenbezogene Entwicklung.

---

<sup>422</sup> Vgl. die Diskussion zusammenfassend ARL (2000c): a. a. O.

<sup>423</sup> vgl. Spannowsky, Willy (1999): a. a. O.

<sup>424</sup> Vgl. ARL (2000c): a. a. O., Seiten 35 ff.

Aus zwei Gründen sollte in den Flächennutzungsplanungen deutlich definiert werden, warum eine Flächennutzungsplanung erforderlich ist und welche Ziele / welches Zielsystem<sup>425</sup> ihr zugrunde liegt:

Einerseits können die Ziele, die im Rahmen der vorbereitenden Bauleitplanung formuliert werden nicht nur als Richtschnur für die instrumentelle Umsetzung dieser im FNP, sondern auch als Vorgaben der vorbereitenden Bauleitplanung für die nachfolgenden Planungsebenen dienen. Darüber hinaus kann und sollte aus dem im FNP formulierten Zielsystem eine „Strategie zur Stadtentwicklung“ (Konzeption) in dem Sinn ablesbar sein, dass damit Richtschnüre für koordiniertes Handeln (der raumrelevanten Akteure) und Entscheiden (der Politik) als Orientierung bei der Umsetzung der Planungen zur Verfügung stehen.

Andererseits sind Erfolgskontrollen abhängig von klaren und nachvollziehbaren Zielsetzungen, um aus diesen „messbare Kriterien“ ableiten zu können, anhand derer eine Wirkungskontrolle durchgeführt werden kann. Je deutlicher die Ziele formuliert sind, desto eher kann eine maßgeschneiderte und dem Instrument gerecht werdende Methode zur Wirkungskontrolle erarbeitet werden.

Das Zielsystem für die Ebene der Flächennutzungsplanung sollte dabei berücksichtigen, dass für nachfolgende Planungsebenen ein adäquater Gestaltungsspielraum und eine gewisse Flexibilität der Flächennutzungsplanung im Rahmen der Umsetzung bestehen bleibt (vgl. auch Kapitel 5.2.5).

Das Ziel und dazugehörige Zielsystem sollte als inhaltliche Grundlage für die künftige Stadtentwicklung und deren instrumentelle Umsetzung im FNP in einem breiten Diskussionsprozess unter Beteiligung möglichst aller relevanten Akteure entwickelt werden (vgl. auch Kapitel 5.3.1 Früh einbinden!). Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die politischen Gremien, die in einem gemeinschaftlichen Prozess entwickelten Ziele als Planungsziele für den FNP dann auch beschließen.

Empfehlungen zur Entwicklung eines Zielschemas:

1. Die Erforderlichkeit für die Flächennutzungsplanung begründen – die Situation/Schwachstellen analysieren und benennen, Zielfunktionen formulieren.<sup>426</sup>
2. Die „Übersicht“<sup>427</sup> verschaffen (Karten, Luftbilder, andere geeignete raumbezogene Darstellungen sowie erste quantitative Abschätzungen zu relevanten Aspekten).
3. Öffentliche Diskussion über das „Leitziel“ anstoßen, durchführen und ein konsensfähiges Leitziel formulieren sowie in zentralen Elementen für den FNP konkretisieren.

---

<sup>425</sup> Das übergreifende Ziel (auch Leitvorstellung) heutiger Flächennutzungsplanung ist sicher eine nachhaltige Stadtentwicklung. Dieses Ziel gilt es in einem Zielsystem auf die verschiedenen vom FNP bearbeiteten Teilaspekte (Bauflächen, Ver- und Entsorgungsanlagen, Darstellung mit dem Ziel des Landschafts- und Naturschutzes etc.) „runterzuberechnen“ und in detail zu formulieren. Dabei ist darauf zu achten, dass die Ziele untereinander kohärent sind. Da die Teilziele untereinander in einem Abhängigkeitsverhältnis stehen, teilweise sogar im Rahmen einer Einzelfallentscheidung miteinander kollidieren können, ist ein System zu entwickeln, das Entscheidungsrichtlinien (Abwägungskriterien checklistenartig bereithält) gibt.

<sup>426</sup> Vgl. Steinebach, Gerhard; Müller Paul (2006): a. a. O. Hier werden allgemeingültige Zielfunktionen im Sinne von „zu bewältigenden Aufgaben durch das Planungsinstrument Flächennutzungsplan“ dargestellt.

<sup>427</sup> Vgl. Scholl, Bernd (2005): Strategische Planung; in: ARL (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover.

4. Ergebnis dieser Diskussion im Stadt- bzw. Gemeinderat als Teil der inhaltlichen Grundlagen (neben z.B. Fachgutachten) für die Aufstellung des FNP's beschließen (Selbstbindung der Politik, Verwaltung, Bürger für den weiteren Prozess).
5. Auf der Basis: Erarbeitung eines Zielsystems FNP mit den Bausteinen: erstens Leitziel, ggf. Darlegung räumlich übergreifender Bausteine des Leitziels, zweitens Zielsystem mit Teilzielen orientiert an den notwendigen Darstellungsarten, drittens Operationalisierung und Umsetzung im FNP (ggf. mit Steckbriefen).

Die Entwicklung eines solchen Zielsystems ist gemeindespezifisch zu erstellen und kann nur sehr begrenzt als „Checkliste“ vorgedacht werden. Ein skelettartiges Beispiel nur zur Verdeutlichung der Begrifflichkeiten und ohne Anspruch auf nur ansatzweise Vollständigkeit und Übertragbarkeit:

Abbildung 5-16: „Gerüst“ für ein Zielsystem

<b>Leitziel ist die</b>	nachhaltige städtebauliche Entwicklung, „die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt“ (§1 Abs. 5 Satz 1 BauGB).
<b>Steuerung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung über Teilziele orientiert an den Darstellungsarten (hier beispielhaft ausgeführt für Wohnflächen und gewerbliche Flächen) :</b>	
<b>Wohnbauflächen</b>	<p>Zielaussagen hinsichtlich eines Konzeptes, das künftigen Wohnbedürfnissen gerecht wird (vgl. Kap. 5.1.1 und 5.1.3).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zielaussagen hinsichtlich eines qualitativ differenzierten Flächenangebots für die unterschiedlichen Bedarfe und entsprechende Darstellungen.</li> <li>▪ Zielaussagen hinsichtlich eines quantitativ angemessenen Flächenangebotes unter Berücksichtigung bestehender Reserven, Brachflächen etc., und entsprechende Darstellungen.</li> <li>▪ Zielaussagen hinsichtlich einer verträglichen Mischung von Wohnen mit anderen Funktionen und entsprechende Darstellungen.</li> <li>▪ Zielaussagen hinsichtlich flächensparender Wohnbauformen und entsprechende Darstellungen.</li> <li>▪ Etc.</li> </ul>
<b>Stärkere Operationalisierung dieser Darstellungen durch</b>	Steckbriefe, die einerseits Prioritätsstufen oder Realisierungszeiträume, wenn-dann-Relationen und Dichtewerte <sup>428</sup> enthalten und andererseits wichtige Kurzinformationen, wie Lage, Größe, vorgesehene Art der Nutzung, Vorzüge der Fläche, Probleme auf der Fläche, die bei der B-Planung zu berücksichtigen sind (zum Klimaschutz, Lärmschutz etc.) oder die für potentielle Nutzer von Interesse sein können (suboptimale ÖPNV Anbindung, fehlende Sozialeinrichtungen etc.) für die Adressaten bereitstellen.
<b>Gewerbliche Bauflächen</b>	<p>Zielaussagen hinsichtlich eines Konzeptes, das künftigen wirtschaftlichen Bedarfen/ Bedürfnissen gerecht wird (vgl. Kap. 5.1.2).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zielaussagen hinsichtlich eines qualitativ angemessenen Flächenangebotes für um- und ansiedlungswillige Unternehmen und entsprechende Darstellung von Flächen.</li> <li>▪ Zielaussagen hinsichtlich eines quantitativ angemessenen Flächenangebotes unter Berücksichtigung bestehender Reserven, Brachflächen etc., und entsprechende Darstellungen.</li> <li>▪ Zielaussagen hinsichtlich einer verträglichen Mischung von Gewer-</li> </ul>

<sup>428</sup> Vgl. hierzu vertiefend: Steinebach, Gerhard; Müller Paul (2006): a. a. O. und Greiving, Stefan (1998a): a. a. O.

	<p>be mit anderen Funktionen und Darstellung attraktiver gemischter Bauflächen für unternehmensorientierte Dienstleistungsbetriebe, für Forschungs- und Entwicklungsbetriebe.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zielaussagen hinsichtlich flächensparender und baulich verdichteter gewerblicher Bauflächen und entsprechende Darstellungen.</li> <li>▪ Etc.</li> </ul>
<b>Stärkere Operationalisierung dieser Darstellungen durch</b>	Steckbriefe, die einerseits Prioritätsstufen oder Realisierungszeiträume, wenn-dann-Relationen und Dichtewerte <sup>429</sup> sowie den Ausschluss von Nutzungen (z.B. bzgl. Einzelhandel) enthalten und andererseits wichtige Kurzinformationen, wie Lage, Größe, vorgesehene Art der Nutzung, Vorzüge der Fläche, Probleme auf der Fläche, die bei der B-Planung zu berücksichtigen sind (zum Klimaschutz, Lärmschutz, hoher Ausgleichsbedarf etc.) oder die für potentielle Nutzer von Interesse sein können (suboptimale ÖPNV Anbindung etc.) für die Adressaten bereitstellen.
<b>Gemischte Bauflächen</b>	....
<b>Weiter mit den jeweils relevanten Darstellungsraten nach §5 BauGB</b>	
<b>Steuerung des Stadtumbaus über Teilziele orientiert an den jeweiligen ortsspezifischen Hauptaufgaben (vgl. auch Kapitel 5.1) aus den Bereichen</b>	
<b>Lebens- und Standortqualität</b>	<p>Zielaussagen hinsichtlich zielgruppenorientierter Lebensqualitäten ( z.B. unterteilt nach Altersstufen oder Lebensstilgruppen o. ä.), zum angestrebten Ausstattungsniveau unter Berücksichtigung von Tragfähigkeitsgrenzen der sozialen und technischen Infrastrukturen und auf der Basis der Ergebnisse eines partizipativ angelegten Diskussionsprozesses (vgl. Kapitel 5.4), zum angestrebten Versorgungsniveau mit sonstigen privaten und öffentlichen Dienstleistungen, hinsichtlich zielgruppenorientierter Standortqualitäten (Wohnungsbauqualitäten, Qualitäten der gewerblichen Bauflächen etc., die sich in der Umsetzung in den Steckbriefen wieder finden sollten)</p>
<b>Nutzung von Brachflächen</b>	<p>Zielaussagen orientiert an den Darstellungsarten , vgl. auch Steuerung der Siedlungsentwicklung</p> <p>Zielaussagen orientiert an den Strategien zur Umnutzung der Brachflächen</p>
<b>Infrastrukturelle Ausstattung</b>	<p>Zielaussagen Soziale Infrastruktur</p> <p>Technische Infrastruktur</p>
<b>Steuerung der Umweltvorsorge über Teilziele orientiert an den Vorgaben des §1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB und der Vorgaben des §1a BauGB</b>	

<sup>429</sup> Vgl. hierzu vertiefend: Steinebach, Gerhard; Müller Paul (2006): a. a. O. und Greiving, Stefan (1998a): a. a. O.

Durch die Angabe von Realisierungszeiträumen, die in der Praxis nicht als feste Größen, sondern mehr als Rahmendaten zu handhaben sind besteht für die Kommune die Möglichkeit ihr mit der Flächenbereitstellung und – inanspruchnahme verbundenes Planungsprogramm (Planungs-, Erschließungskosten etc.) besser zu realisieren. Ebenso wird damit für die Fachplanungen ein Signal gesetzt, in welcher Reihenfolge Anpassungsmaßnahmen erforderlich werden. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass mit einem Konzept der zeitlichen Staffelung der Inanspruchnahme der Flächen die Umsetzung des Planungsprogramms besser „überwacht“ werden kann und eine effiziente Bündelung in der Umsetzung erzielt werden kann.

### 5.3.2 Flächennutzungspläne adressatengerecht gestalten

Der FNP als „Verwaltungsprogramm“ hat keine unmittelbare rechtliche Außenwirkung. Aber er beinhaltet die Zielvorstellungen der Gemeinde (sowie der im Verfahren beteiligten TöB und Bürger) hinsichtlich eines Bodennutzungskonzeptes für das Gemeindegebiet. Entsprechend enthält er wichtige Informationen für die Fachplanungen, öffentliche und private Investoren.

Herkömmliche Flächennutzungspläne sind sowohl hinsichtlich der Plandarstellung als auch hinsichtlich der Begründung für Laien nur schwer verständlich und nachvollziehbar. Im Sinne einer stärkeren „Kundenorientierung“ der öffentlichen Verwaltungen und effizienten „öffentlichen Produkten“ sollten Flächennutzungspläne verständlicher aufbereitet sein bzw. mit Hilfe moderner Informations- und Kommunikationstechnologien jeweils adressatengerechte Sichten erlauben. Ausgangspunkt dieser Überlegungen sind die Fragen: Für wen kann der FNP eine Informations- und Entscheidungsgrundlage sein? Was erwarten diese Zielgruppen jeweils? Kann den Erwartungen einfach handhabbar entsprochen werden, etwa durch eine andere Darstellung, verschiedene Kartenwerke, adressatenspezifische Layer/ Sichten (für Fachplanungen, Bürger, Gewerbetreibende, Einzelhändler etc) o. ä.?

Vorstellbare wären z.B. gezielte Informationsangebote auf die Fragen hin:

Wo kann ich mein Geld in Wohnungsbau investieren (selbst genutzt oder als Anlage)? Wo kann ich mein Unternehmen ansiedeln (Gewerbe, Handel, Dienstleistungen)?

Für den Bauherrn lohnt sich ein Blick in den FNP auf jeden Fall. Denn dadurch kann er feststellen, auf welchen Flächen eine Siedlungstätigkeit vorgesehen ist (womöglich ist sein Traumgrundstück von der Gemeinde nicht als Baufläche ausgewiesen). Außerdem kann der Bauherr im FNP erkennen, in welchem Umfeld das Grundstück liegt und wie sich die Umgebung zukünftig entwickeln wird. Um es ihm einfacher, verständlicher und übersichtlicher zu machen könnten im FNP, bzw. als ein „Produkt“ des FNP gezielt Bereiche in der Kommune vorgestellt werden, in denen eine Wohnbebauung geplant ist (welche Möglichkeiten des Bauens sind geplant, in welchen Zeithorizonten). Die angrenzenden Bauflächen müssten ebenfalls dargestellt werden, um Informationen über das jeweilige Umfeld zu geben. Wichtige ergänzende Hinweise sind Kinderbetreuungsangebote, Schulen, die Anbindung an das ÖPNV-Netz, Naherholungsmöglichkeiten, überörtliche Verkehrsadern und Sammelstrassen. Die Bereitstellung dieser Informationen ist denkbar in Form eines gedruckten Flyers oder als EDV Angebot im Rahmen der Internetpräsenz auf der Basis einfach handhabbar-



rer GIS-Module.<sup>430</sup> „Mit GIS im Netz besteht die Möglichkeit, solche Karten dynamisch abzurufen. Ein Nutzer soll sich im Rahmen eines freigegebenen Datenangebots selbst mit Mausclick Karten zusammenstellen können. Eine solche Karte könnte etwa die aktuellen Baugebiete enthalten, kombiniert mit dem Liniennetz und den Haltestellen des öffentlichen Nahverkehrs (...).“<sup>431</sup>

Entsprechende Angebote für Existenzgründer, Unternehmen, Gewerbetreibende, Dienstleister und Handelsunternehmer machen ebenso Sinn. Selbstverständlich müsste dieses Angebot wieder nutzerspezifisch ausgerichtet werden mit Daten zu geplanten bzw. verfügbaren Bauflächen, der Erschließung und ggf. Analysedaten für Marktanalysen.

Für die Bereitstellung dieser Informationen sind einerseits der Beschluss der Gemeinde zur Betreuung der Flächennutzungsplanung und aktiven Umsetzung des Planungsprogramms und andererseits eine Zusammenarbeit der zuständigen Sachbearbeiter für die Flächennutzungsplanung mit der Wirtschaftsförderung unerlässlich.

### 5.3.3 Empfehlungen zu einzelnen Darstellungsarten

Das Kapitel 4.5 „Zusammenfassende Beurteilung“ der Ergebnisse der Fallstudienuntersuchung hat ergeben, dass als Kernelemente des FNP die Darstellung von Bauflächen, von Grünflächen und Flächen für Nutzungsbeschränkungen sowie von Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft zählen.

Von diesen Darstellungsarten war die Steuerungswirkung der gemischten Bauflächen und der gewerblichen Bauflächen im Hinblick auf recht niedrige Umsetzungsquoten nicht zufrieden stellend:

- Die Ergebnisse der Untersuchung der Steuerungswirkung gemischter Bauflächen ergab für zwei Fallstudiengemeinden eine Steuerungswirkung, die fast gleich null war, für die anderen zwei eine sehr geringe Steuerungswirkung der Darstellung.

Als Hauptgrund für die überaus niedrige Steuerungswirkung der Darstellung gemischter Bauflächen wurde von den Experten die mangelnde Akzeptanz in der Bevölkerung und bei Investoren genannt.

Die offensichtlich bestehende Diskrepanz zwischen fachlichen Zielen und den Wünschen der Adressaten oder anders ausgedrückt die verträgliche Umsetzung der fachlichen Ziele kann den Adressaten der Planung scheinbar nicht nachvollziehbar vermittelt werden. Die Darstellung einer „eindimensionalen“ Bodennutzung gibt den Adressaten einerseits mehr Sicherheit bzgl. der Investition in Immobilien und deren Wertentwicklung in die Zukunft und andererseits sind nur wenige mit den Inhalten der Baunutzungsverordnung vertraut und können demnach abschätzen, was aus einer bestimmten Darstellung im FNP im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung entwickelt werden kann.

Um dieses Dilemma zwischen fachlichen Zielen und Konzepten der Bodennutzung, politischer Entwicklungsabsicht und Vorstellungen der Bürger bezüglich einer Bauflächenart aufzulösen, ist eine verbesserte Kommunikation über die

<sup>430</sup> vgl. z.B. die Internetpräsenz der Stadt Bonn: <http://stadtplan.bonn.de/mapbender/dhtml/index.php?>, Zugriff am 20.1.2006

<sup>431</sup> Springer, Joachim (2000): Stadtplanung im Internet: Mit wenig Aufwand das Richtige finden – bessere Ergebnisse durch mehr Transparenz; in: Planerin 4/2000, Seite 7.

Ziele und Entwicklungsmöglichkeiten (aber auch –grenzen) auf gemischten Bauflächen anzustreben. Einerseits kann dies im Rahmen der Beteiligungsverfahren und dort angesiedelter Informationen zu der Bauflächenart geschehen, andererseits dient das oben beschriebene Zielschema einer größeren Sicherheit über potentielle Entwicklungsmöglichkeiten auf der Baufläche.

Neuere Meldungen gehen von einer „Renaissance der Innenstadt“ als Wohnstandort aus<sup>432</sup>. Um diese Entwicklung, die im Sinne einer multifunktionalen Innenstadtkonzeption sehr zu begrüßen ist, zu befördern, ist eine Aufklärung bzgl. gemischter Bauflächen und deren Entwicklung im Rahmen der Bebauungsplanung notwendig.

- Die Darstellung gewerblicher Bauflächen entfaltete in den Fallstudiengemeinden sehr unterschiedliche Steuerungswirkungen (von 36% bis 76% in Anspruch genommene Fläche). Dabei wurden allerdings keine ergänzenden oder alternativen Darstellungen vorgenommen, die gewerbliche Bautätigkeit also auf dafür im FNP vorgesehene Flächen oder, wie oben beschrieben auf gemischte Bauflächen, gelenkt. Dies lässt den Schluss zu, dass die „Prognosemethode“ des Abfragens von Flächenbedarfen und –wünschen bei ansässigen Unternehmen, zu überzogenen Bedarfen geführt haben. Zudem ist während der Aufstellung der Flächennutzungspläne, die im Rahmen der Fallstudienanalyse untersucht wurden noch insgesamt ein großer Wachstumsglaube im gewerblichen Sektor vorherrschend gewesen.

Zum einen besteht hier äquivalent zu den in den vergangenen Jahren entwickelten und ständig verbesserten Bauland-Potentialanalysen zur Ermittlung geeigneter Flächenreserven für die Darstellung von gewerblichen Bauflächen für verschiedene Zwecke ein eklatanter Bedarf an Prognosemethoden zur Ermittlung des Bedarfs an gewerblichen Bauflächen.<sup>433</sup> Die reine Ermittlung von Bedarfsnennungen der ansässigen Unternehmen plus einem Aufschlag für Neuansiedlungen ist keine geeignete Zielgröße, die eine hohe Umsetzungs-Quote der Darstellungen verspricht. Die Gemeinden stehen hier vor der Aufgabe, bedarfsgerechte Flächenangebote bereitzuhalten, um im Falle einer Anfrage schnell reagieren zu können.

Dabei sind angesichts der immer rascher aufeinander folgenden Umbrüche in der wirtschaftlichen Entwicklung weniger quantitative Prognoseverfahren zielführend. Die Gemeinden stehen vor der Aufgabe, den Bedarf an gewerblichen Bauflächen von der wirtschaftlichen Entwicklung und den beobachtbaren Ereignissen abzuleiten. Für die Ebene der Flächennutzungsplanung sind mittelfristige „Zukunftsforschungen“ im Rahmen der Entwicklung von Szenarien zur Verdeutlichung verschiedener Entwicklungspfade<sup>434</sup>, der Diskussion dieser und dann entsprechender Darstellung im FNP sinnvoll. Die Erarbeitung und Festlegung auf Zielvorstellungen der wirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinde wird aber zu-

<sup>432</sup> Vgl. u. a. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) (Hrsg.) (2005): Baukultur!, Informationen-Argumente-Konzepte, Zweiter Bericht zur Baukultur in Deutschland, Berlin, Bonn.

<sup>433</sup> Das in den 70er Jahren in Nordrhein-Westfalen entwickelte GIFPRO (Gewerbe- und Industrieflächenprognose)-Modell ist zwar vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung in den 80er Jahren mehrfach überarbeitet und von einigen nordrhein-westfälischen Gemeinden getestet worden, die Beantwortung der Frage, ob dieses Modell bei fortgeschrittenem Strukturwandel noch immer tragfähige Ergebnisse liefert steht noch aus.

<sup>434</sup> Zur Entwicklung von Prognoseverfahren in der räumlichen Planung und deren Leistungsfähigkeit vgl. auch Stiens, Gerhard (1998) : Prognosen und Szenarien in der räumlichen Planung; in: ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover.

gunsten einer Offenheit für Investoren im gewerblichen Bereich, potentiell entstehenden Arbeitsplätzen und Gewerbesteuern oft vernachlässigt. Die bestehende Unsicherheit über die im Laufe der Geltungsdauer des FNPs benötigten Gewerbeflächen führt generell dazu, dass, um Engpässe und Entwicklungsrestriktionen für die Wirtschaft zu vermeiden, eine sehr großzügige Dimensionierung der Gewerbeflächendarstellungen vorgenommen wird.

Das Problem, das mit dieser Vorgehensweise verbunden ist, ergibt sich v. a. dann, wenn im Zuge eines schnell verfügbaren Flächenangebotes Bebauungspläne aufgestellt werden und eine öffentliche Erschließung erfolgt, die erhebliches Kapital bindet. Zudem vermittelt ein langfristig ungenutztes Angebot an gewerblichen Bauflächen den Ansiedlungswilligen „Probleme und Defizite“ des Standortes.

Unternehmen fragen gewerbliche Bauflächen nach bzw. stellen Ansprüche an den Standort, wenn am bestehenden Standort Konflikte bestehen (z.B. immissionsschutzrechtlicher Art), das Produktionskonzept geändert werden soll oder eine positive Geschäftsentwicklung eine Expansion hervorruft.

Die voraussehbaren Bedarfe der ansässigen Unternehmen können sicher im Rahmen der Bestandspflege der jeweiligen Wirtschaftsförderung abgefragt werden, ihnen sollten aber nachvollziehbare Prognosen über Investitionspläne zu Grunde liegen und eine „Prüfung“ durch eine begleitende Prognose der Gemeinde gegenübergestellt werden. Hierfür bildet die Arbeitshilfe zur Flächenprognose „Gewerbeflächenbedarf in Brandenburg“<sup>435</sup>, die eine Weiterentwicklung des GIFPRO-Modells darstellt einen prüfenswerten Ansatz. „Mit Hilfe des Handelsregisters und der Übertragung der Ergebnisse der Arbeitsstättenzählung lässt sich der Umfang der mobilen Betriebe prognostizieren. Verbunden mit dem typischen Flächenbedarf je Mobilitätsfall kann der Flächenbedarf ermittelt werden.“<sup>436</sup> Dieser Prognosewert muss allerdings, wie oben bereits angeführt, ergänzt werden um qualitative Aspekte der Mikro-Standortnachfrage im Rahmen des wirtschaftlichen Strukturwandels und Betriebsform abhängiger Standortbedarfe.

In den Fallstudienbeispielen hat sich zudem als erschwerend erwiesen, dass große gewerbliche Bauflächen auf Flächen im Privatbesitz ansässiger Unternehmen dargestellt wurden, die dem „freien Markt“ nicht zur Verfügung standen. Oben angedachte zeitliche Entwicklungsvorstellungen der Bauflächen im Zielkatalog festgehalten, könnten eine Möglichkeit darstellen, Bauflächen an einen bestimmten Zeithorizont zu binden, die Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung und die zugrunde liegenden Prognosedaten periodisch zu überprüfen und so die Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung zu erhöhen.

Künftig wird es überdies stärkerer darauf ankommen, die Bodenschutzklausel des BauGB umsetzend, Möglichkeiten des Brachflächenrecyclings oder auch der Nachverdichtung zu nutzen, was entsprechende konzeptionelle Überlegungen, welche Nutzungen und Funktionen brachfallende Grundstücke übernehmen könnten (Szenarien) voraussetzt. Der Darstellung von gewerblichen Bauflächen

---

<sup>435</sup> Veröffentlicht als Download-Dokument unter: Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg:  
<http://www.mir.brandenburg.de/cms/media.php/2239/gewerbeflaechenbedarfsprognose.pdf>, Zugriff am 29.11.2005.

<sup>436</sup> Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg:  
<http://www.mir.brandenburg.de/cms/media.php/2239/gewerbeflaechenbedarfsprognose.pdf>, Zugriff am 29.11.2005, Seite 49.

sollte dementsprechend im Rahmen der Entwicklung von Szenarien ein Prüfraster vorgeschaltet werden: wie viele Brachflächen bzw. Konversionsflächen sind vorhanden bzw. absehbar, wo bestehen Leerstände, die reaktiviert werden können bzw. die neu belegt werden können (Umnutzung oder Abriss und Neubebauung), wo bestehen Nachverdichtungspotentiale, die ausgeschöpft werden können (vgl. auch Kap. 5.1.1.1).

### 5.3.4 Flexibilisierung – Änderungshäufigkeit – Geltungsdauer

Der FNP stellt die beabsichtigte städtebauliche Nutzung dar, diese Aufgabe beinhaltet eine Prognose der vorhersehbaren Bedürfnisse der Akteure der Stadtentwicklung. Er soll einerseits einen verlässlichen Rahmen für private und öffentliche Investitionen für eine Geltungsdauer von etwa fünfzehn Jahren bilden, das heißt der Verlässlichkeit und Berechenbarkeit von kommunalen Entwicklungsentscheidungen dienen. Andererseits sind, wie die Ausführungen bezüglich des demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandels in Kapitel 5.1.1. gezeigt haben, Prognosen mit einer Vielzahl an Unsicherheiten behaftet. Neben der Schwierigkeit hinreichende Informationen über die künftige Entwicklung der Gemeinde zu sammeln und auszuwerten (Basisdaten für Prognosen), kommen die Konstanz der politischen Entscheidungen bei wechselnden politischen Mehrheiten sowie die konsequente Anwendung von Instrumenten zur Umsetzung der Planungen auch gegenüber Dritten. In der Realität bestehen aber gerade in Zeiten eines vielschichtigen Wandels einige Unsicherheiten bezüglich der Entwicklungen und auch der sich entwickelnden Rahmenbedingungen. Politische Entscheidungen und Meinungen unterliegen wechselnden Mehrheiten und wechselnden Wertmaßstäben teilweise im Rhythmus der Kommunalwahlen.<sup>437</sup> Entsprechend „konsequent und kontinuierlich“ findet auch der Einsatz der Instrumente zur Umsetzung der Planungen des FNP gegenüber Dritten statt.

Änderungen des FNPs im Laufe der Geltungsdauer sind in Räumen, in denen ein Nutzungsdruck und eine hohe Nachfrage nach Flächen für verschiedene Nutzungen bestehen an der Tagesordnung. Dabei werden Änderungsverfahren durchgeführt, um ergänzende oder alternative Flächen<sup>438</sup> zu den im FNP dargestellten einer baulichen Nutzung zuzuführen oder, um nutzungsbezogene Umwidmungen von dargestellten geplanten oder bestehenden Bodennutzungsarten vorzunehmen. Während Änderungsverfahren in Grundzentren und in Gemeinden, die im ländlichen Raum liegen, kaum eine Rolle spielen, war in den Fallstudien eine Häufung der Änderungsverfahren ab dem zehnten Jahr der Geltungsdauer zu verzeichnen. Dabei konnte eine hohe Anzahl an Änderungsverfahren zurückgeführt werden auf die rasante Entwicklung im Handelssektor hin zu großflächigen Einzelhandelsmärkten, von denen die Flächennutzungspläne der ersten Generation oft „überrascht“ wurden.

<sup>437</sup> Die vielfach erhobene Forderung das Aufstellungsverfahren eines Flächennutzungsplans möglichst auf die Dauer einer kommunalen Legislaturperiode zu beschränken ist logisch leicht nachvollziehbar, scheint in der Praxis bisher aber nur unter starkem Druck von außen auf die Kommunalpolitik zu funktionieren. Ob es sinnvoll und machbar ist, das Aufstellungsverfahren zeitlich so zu reglementieren, dass eine Legislaturperiode ausreichend ist, wird weiter unten in Kapitel 5.5.2 zu diskutieren sein. Politische Unwägbarkeiten durch wechselnde Mehrheiten können aber durch einen weitgehend konsensual und partizipativ angelegten Planungsprozess unter Einbeziehung der Öffentlichkeit, privater und öffentlicher Akteure und der Lokalpolitik minimieren (vgl. weiter unten Kapitel 5.4).

<sup>438</sup> Die Begriffe sind für diese Arbeit folgendermaßen definiert: Ergänzend werden Flächen in Anspruch genommen, wenn die dargestellten Flächen bereits ausgeschöpft sind. Alternativ werden Flächen in Anspruch genommen, wenn aus irgendwelchen Gründen die vorgesehenen dargestellten Flächen nicht den Wünschen oder Anforderungen der Nutzer entsprechen.

Mit der Neuregelung des §5 Abs. 1 BauGB „Der Flächennutzungsplan soll spätestens 15 Jahre nach seiner erstmaligen oder erneuten Aufstellung überprüft und soweit nach § 1 Abs. 3 Satz 1 erforderlich, geändert, ergänzt oder neu aufgestellt werden“ ist eine Geltungsdauer von 15 Jahren für Flächennutzungspläne vom Gesetzgeber als Zielvorstellung formuliert worden.

Änderungen des FNPs im Laufe der Geltungsdauer werden von Kritikern mittelfristiger Entwicklungsplanungen als Hauptindiz für eine fehlende Steuerungswirkung und Effizienz des Instrumentes gewertet und weniger als eine Möglichkeit zur Flexibilisierung des Instrumentes. Somit ist – unabhängig von den Ergebnissen der Fallstudien da diese nur einen begrenzten Anspruch auf Repräsentativität erheben können – der Fragestellung nachzugehen, ob Flächennutzungspläne in ihren Darstellungen flexibler gestaltet werden und gleichzeitig im dynamischen Prozess der Stadtentwicklung für eine mittelfristige Zeitspanne das Steuerungsinstrument der gemeindlichen Bodennutzung sein können.

Dabei ist ein verlässlicher Rahmen für die Entwicklung der Kommune, eine Darstellung der Entwicklungsvorstellungen und –absichten auch vor den in Kapitel 5.1 dargelegten Herausforderungen an die Kommunen sinnvoll. Die Entwicklung in die Zukunft zu denken und alle Akteure der Stadtentwicklung (seien es private Investoren, die öffentliche Hand oder Fachplanungsträger) auf ein Konzept „einzuschwören“ für eine mittelfristige Zeitspanne, der es auch bedarf um städtebauliche Projekte im Gesamtzusammenhang zu verwirklichen, ist notwendig. Eine Flexibilisierung der Flächennutzungsplanung darf nicht so weit gehen, dass sie zu einer inhaltlichen Entleerung führt. Vielmehr sollten die Darstellungen künftig so ausgestaltet werden, dass für – zum Zeitpunkt der Aufstellung des FNPs - nicht vorhersehbare Entwicklungen (sei es Art oder Ausmaß einer baulichen Nutzung) Raum bleibt, bzw. diese aufgefangen werden können.

Eine höhere Flexibilität der Darstellungen des Flächennutzungsplans sollte sich dementsprechend

- einerseits auf unvorhersehbare Entwicklungen bezüglich der benötigten Quantitäten der verschiedenen Bauflächenarten und
- andererseits auf unvorhersehbare Entwicklungen bezüglich der Qualitäten, für die künftige Nachfrage an Bauflächen beziehen.

In der Vergangenheit wurde versucht eine Flexibilität der Flächennutzungsplanung darüber herzustellen, dass einerseits möglichst große Bereiche für Siedlungserweiterungen dargestellt wurden und somit ein breites Angebot an Bauflächen gemacht werden konnte und andererseits bei Nachfragen, die im Rahmen der Darstellungen des FNPs nicht befriedigt werden konnten, der Plan geändert wurde. Dies hat teilweise dazu geführt, dass große dargestellte Flächenkontingente nicht in Anspruch genommen wurden (vgl. aus den Fallstudien z.B. die Wohnbaufläche in Ludwigshafen Melm-Notwende oder die gewerbliche Baufläche in Germersheim – „Insel Grün“). Da mit der Darstellung im FNP herkömmlich keine zeitlich gestaffelte Inanspruchnahme verbunden ist, hat dies dazu geführt, dass Bauflächen nicht in der gesamtgemeindlich gesehen optimalen Reihenfolge realisiert wurden (z.B. nach Gesichtspunkten der infrastrukturellen Anbindung o. ä.). Die Schwierigkeit bei partiellen Änderungen (die meistens im Rahmen von Parallelverfahren realisiert wurden) besteht darin, dass mit zunehmender Anzahl an Änderungen eine gesamtgemeindlich kohärente Entwicklung kaum zu gewährleisten ist.

Ein Lösungsansatz könnte darin bestehen, dass zur Zeit der Aufstellung des FNPs in Form von Szenarien verschiedene mögliche Entwicklungen durchgespielt und auf

dieser Grundlage Reaktionsmöglichkeiten definiert werden, die je nach tatsächlich verlaufender Entwicklung zum Einsatz kommen.<sup>439</sup> Jeder dargestellten Baufläche wird eine bestimmte Realisierungsstufe (Realisierungszeiträume vgl. auch Kap. 5.3.1) zugeordnet, die je nach Nachfrage und bestimmten Schwellenwerten zum Tragen kommt. Hierbei können auch die differenziert ausfallenden Ergebnisse von Baulandpotentialmodellen, die eine Eignung der Fläche unter verschiedenen definierten Gesichtspunkten ermitteln, berücksichtigt werden. Diese Vorgehensweise sollte sowohl in der Begründung als auch in der zeichnerischen Darstellung des FNPs ablesbar sein.

Eine sehr große Baufläche, wie im Fall von Ludwigshafen Melm Notwende, sollte in verschiedene Realisierungsstufen unterteilt werden, bzw. wie z.B. im FNP der Stadt Berlin von 1994 geschehen, hinsichtlich der Entwicklungsschritte von Startpunkten aus gedacht werden.

Zusätzlich sind bei einer Überprüfung und gegebenenfalls stattfindenden Teilfortschreibung oder Gesamtfortschreibung des FNPs noch nicht in Anspruch genommene dargestellte Bauflächen hinsichtlich ihrer künftigen Eignung und Realisierungschancen neu zu überprüfen und nicht automatisch als darzustellende Flächenkontingente zu betrachten.

Durch eine solche Definition einer schrittweisen, an die tatsächliche Entwicklung angepassten Aktivierung der dargestellten Bauflächen kann einerseits eine höhere Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung über eine stärker angelegte Umsetzungsorientierung und andererseits eine Flexibilisierung hinsichtlich der Inanspruchnahme der Flächenquantitäten erreicht werden. Die Grundlagenarbeiten zur Aufstellung des FNPs werden bei dieser Vorgehensweise stärker geprägt von alternativ möglichen stadtentwicklungspolitischen Konzeptionen auf der Basis alternativ denkbarer quantitativer Flächennachfragen als bisher, wo überwiegend die prognostischen Elemente die quantitative Entwicklung bestimmten. Der bestehenden Unsicherheit bzgl. der Aktivierbarkeit der entsprechenden Grundstücke kann einerseits mit Gesprächen und vertraglichen Vereinbarungen mit den jeweiligen Grundstückseigentümern oder effizienter durch ein begleitendes kommunales Flächenmanagement begegnet werden.

Der Umgang mit unvorhersehbaren Entwicklungen bezüglich der künftig nachgefragten Qualitäten kann aufgefangen werden durch einerseits der Entwicklung differenzierterer Bedarfsanalysen und –modelle<sup>440</sup> als bisher und andererseits durch - die Darstellung von Bereichen im FNP, in denen jede bauliche Entwicklung denkbar und möglich wäre (Art und Maß mit den entsprechenden Auswirkungen) und sich in das gesamtgemeindliche Nutzungsgefüge einpasst. Eine solche Flächenkategorie in der Baunutzungsverordnung scheint im bestehenden Baurechtssystem unmöglich und letztendlich vor dem Hintergrund einer geordneten städtebaulichen Entwicklung auch nicht erstrebenswert zu sein. In der Vergangenheit entstanden Probleme vor allem daraus, dass zu viele Änderungen der Flächennutzungspläne vorgenommen wurden, ohne frühzeitig eine Strategie und darauf aufbauende Konzeption zum Umgang mit dem „neuen Nutzungsanspruch“ (vgl. z.B. großflächiger Einzelhandel, Verknüpfung von großflächigem Einzelhandel und Freizeiteinrichtungen etc.) im gesamtgemeindli-

---

<sup>439</sup> Vgl. so ähnlich auch Greiving, Stefan (1998): a. a. O.

<sup>440</sup> Prognoseunsicherheiten lassen sich aber auch durch noch so differenzierte und kleinteilige Bedarfsanalysen und –modelle nicht ausschließen. Wie in den voran stehenden Kapiteln aber deutlich wurde, können durch solche bedarfsgerechtere Darstellungen und Zielvorgaben getroffen werden, die die Umsetzungsorientierung der Flächennutzungsplanung erhöhen.

chen Kontext zu entwickeln. Daraus sollte für die Zukunft der Schluss gezogen werden, dass entsprechende Strategien und Konzepte frühzeitig, bei Aufkommen solcher neuen Nutzungsansprüche entwickelt werden und eine daran orientierte Änderung des FNPs (ggf. als „Teilfortschreibung“) erfolgt.

Aufgrund des demographischen und wirtschaftlichen Strukturwandels wird es künftig zu vermehrt brachfallenden Immobilien im Stadtgefüge kommen, für die nicht immer mittelfristig absehbare Nachnutzungen bestehen werden. Das Offenhalten von heute unvorhersehbaren Nachnutzungen für diese Immobilien (Zwischennutzungen und „Liegenlassen“) kann durch evt. zeitlich befristete „weiße Flächen“ im FNP erreicht werden. Dabei sollte allerdings dokumentiert werden, dass parallel eine Studie erstellt wird, die die Rahmendaten für ein Prüfverfahren zur Verträglichkeit potentieller Nutzungen mit der Umgebung (ökonomischen, ökologischen und sozio-kulturellen Strukturen) sowie dem Stadtentwicklungskonzept bzw. FNP definiert, und bei entsprechender Nachfrage zur Anwendung kommt.

Die Geltungsdauer der Flächennutzungspläne mit der nunmehr definierten Zielvorstellung des Gesetzgebers von 15 Jahren ist verbunden worden mit der Aufgabe dann zu überprüfen ob er vor dem Hintergrund der Gewährleistung einer geordneten städtebaulichen Ordnung, geändert, ergänzt oder neu aufgestellt werden muss. Angesichts der unvorhersehbaren Entwicklungen mit denen die Kommunen in den kommenden Jahren umgehen müssen, ist es sinnvoll diese „Prüfung“ in Form einer pragmatisch und praxisfreundlichen Evaluation der Flächennutzungsplanung in kürzeren Abständen durchzuführen. Zum ersten kann so die tatsächliche Bedarfsentwicklung mit der Konzeption des FNPs abgeglichen werden, zum zweiten eine stärkere Umsetzungsorientierung der Flächennutzungsplanung erzielt werden und zum dritten frühzeitig der ggf. entstehende Bedarf der Nachsteuerung aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen ermittelt werden.

#### **5.4 Empfehlungen zur Erhöhung der Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung durch die Beteiligungsrunden im FNP-Verfahren**

Die bei der Konzeption der Evaluationsmethode zur Untersuchung der Steuerungswirkung der Beteiligungsrunden im Planverfahren zur Aufstellung eines FNPs zugrunde gelegte These, dass durch die Beteiligung und frühzeitige Einbindung der Akteure der Kommunalentwicklung eine höhere Steuerung dieser in Bezug auf ihre Handlungen durch eine höhere Identifikation mit der Planung erreicht werden kann, hat sich anhand der Fallstudien so nicht belegen lassen (vgl. Kapitel 4.5.1.2).

Aber die künftigen Herausforderungen an Kommunalentwicklung, vor allem die Finanzkrise der Kommunen, der demographische Wandel sowie die Pluralisierung der Gesellschaft in allen Lebensbereichen, bedingen eine intensive und breit gefächerte Kommunikation<sup>441</sup> um Qualitäten und Quantitäten der Entwicklung des Lebensraums Stadt bzw. Gemeinde, sollen die Planungen nicht „ins Leere laufen“, sondern umgesetzt werden. Bürgergesellschaft und Zivilgesellschaft auf der einen Seite und „aktivierender Staat“ auf der anderen Seite sind aus den Anforderungen resultierende moderne Leitvorstellungen, die vor allem auch die Stadtentwicklung betreffen.

---

<sup>441</sup> Kommunikation ist dabei als Oberbegriff für die Elemente Information, Koordination, Partizipation und Kooperation zu verstehen. Vgl. auch BBR (Hrsg.) (2004): ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld 3stadt2 „neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“, ExWoSt-Informationen 24/6, Nr. 6 – 11/2004, Bonn.

Neben der frühzeitigen und intensiven Beteiligung der Bürger und der TöB ist es sinnvoll, parallel die politischen Gremien von Anfang an an der Planung zu beteiligen, um auch einen möglichst breiten politischen Konsens zu erzielen. Dies ist einerseits der Umsetzung dienlich und andererseits findet auf diese Weise eine latente Bindung der Kommunalpolitik an die jeweiligen Planungsstände statt.<sup>442</sup> Besonders im Fall einer absehbaren Kommunalwahl im Laufe des Aufstellungsverfahrens kann dies von hoher Bedeutung sein.

Ein hohes Maß an Prozessqualität im Rahmen der Beteiligungsrunden im Aufstellungsverfahren eines FNP ist sicher ein wesentlicher Indikator für eine hohe Ergebnisqualität der Planung in dem Sinn, dass

- zum einen eine breite Informationsbasis über den Planungsraum und die Bedarfe der Bürger und TöB die Qualität des Plans erhöhen,
- zum zweiten eine Identifikation der Akteure mit der Kommune und ihrer Entwicklung angestoßen wird und
- zum dritten eine Umsetzung wahrscheinlicher erscheint, weil lokale Akteure der Kommunalentwicklung (auch TöB) frühzeitig mit ihren Bedarfen und Wünschen eingebunden werden und eine gewisse Planungssicherheit für Vorhaben erzeugt wird (Steuerung dann erfolgt ist).

Aber was ist unter Prozessqualität zu verstehen und wie lässt sich eine höhere Prozessqualität, im Sinne von Qualität, die ein hohes Steuerungspotential der raumbesprechenden Akteure der Kommunalentwicklung verspricht, im Rahmen eines Planverfahrens erreichen? Im folgenden sollen keine Qualitätskriterien für den gesamten Planungsprozess zur Aufstellung eines FNP formuliert werden, sondern der Fokus auf den Prozessbausteinen „Beteiligung der Bürger und der TöB“ liegen.

Ergebnisqualität bedeutet in dem hier betrachteten Ausschnitt, einen Rahmen für die jeweilige Kommunalentwicklung zu formulieren, ein Angebotsmuster an potentiellen Bauflächen, Flächen und Anlagen für technische und soziale Infrastruktur, Freiflächen etc. vorzudenken, das von den Akteuren ausgefüllt und realisiert wird.

Im folgenden soll aufgezeigt werden, welchen Anforderungen einerseits eine „Steuerungsstruktur“ oder eine Beteiligung der Bürger genügen sollte und andererseits eine Beteiligung der TöB im Sinne einer höheren Prozessqualität verbessert organisiert werden kann.

#### **5.4.1 Bürgerbeteiligung / Beteiligung der Öffentlichkeit**

Die Untersuchung der im Rahmen der Aufstellung der Flächennutzungspläne stattgefundenen Beteiligung der Bürger hat ergeben, dass die Beteiligungsintensität insgesamt gesehen recht gering war, in Fällen einer auf einseitiger Kommunikation beruhenden Beteiligung sogar sehr gering.

Es sollte Anliegen der Kommunalpolitik und Verwaltung werden/sein, Planungsprozesse einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen, um das bisher verschenkte Steuerungspotential, das aus dem Verfahren heraus erzielt werden kann, zu nutzen.

---

<sup>442</sup> Eine Erkenntnis, die sich aus dem ExWoSt-Forschungsfeld 3stadt2 ergeben hat, ist, dass durch kooperative Prozesse, die die drei Akteursgruppen öffentliche Hand, private Haushalte und Unternehmen einbinden, ein stabiler Konsens auf kommunalpolitischer Ebene erreicht werden konnte – bis hin zu einstimmigen Ratsbeschlüssen. Vgl. BBR (Hrsg.) (2004): a. a. O.



Aufgrund der oben beschriebenen Herausforderungen, die Stadtplanung künftig „meistern“ muss und der Aufgabe die Kommunalentwicklung in allen Funktionsbereichen mittelfristig zu gestalten ist es notwendig, möglichst viele Akteure auf dem Weg mitzunehmen und an der Gestaltung des (un)mittelbaren Lebensraums zu beteiligen,

- um einen Mehrwert durch die Beteiligung der Bürger für die Planungsqualität zu erzielen,
- um eine Identifikation der Bürger mit der Kommune und ihrer künftigen Entwicklung zu erreichen,
- um die, die Kommune baulich gestaltenden Akteure (private Haushalte, unternehmerische Investoren, öffentliche Aufgabenträger) auf die Zielvorstellungen „einzuschwören“ und letztendlich lokale Partner für die Umsetzung der Planung zu gewinnen.

#### 5.4.1.1 Mehrwert durch Bürgerbeteiligung

Zentrale Ziele der Beteiligungsverfahren sind die Verbreiterung der Informationsbasis (Bürger und Bürgerinnen sind „Experten eigene Art“<sup>443</sup>) und die Erhöhung der Akzeptanz durch kooperative Prozessanteile.

Beteiligungsprozesse in der bisherigen Form, das haben auch die Fallstudienuntersuchungen gezeigt, erbringen nicht die beabsichtigte Transparenz und von einer konstruktiven Beteiligung kann oft kaum die Rede sein. „Oftmals reduziert sie sich auf die massive Äußerung von Bedenken der direkten Anlieger im Planungsbereich gegenüber den neuen Entwicklungen. Nutzer der neuen Planungen oder breite Bevölkerungsgruppen bleiben oftmals unbeteiligt.“<sup>444</sup>

Die Beteiligung der Bürger mit dem Ziel der Generierung von Informationen

- über den Planungsraum und der „darin lebenden Menschen“,
- über die Bedarfe und Bedürfnisse der Bürger
- über wahrgenommene Defizite

muss sehr früh im Planungsprozess ansetzen. Andernfalls kann mit der Planung der städtebaulichen Entwicklung der Kommune nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde bzw. der sich daraus ergebenden Art der Bodennutzung nicht adäquat reagiert werden. Eine Beteiligung, die erst zu einem Zeitpunkt ansetzt, zu dem die Bürger nur noch auf eine „Vorlage“ reagieren können greift entsprechend zu kurz.

Informationen und Detailwissen von Bürgern über den Planungsraum können nicht nur in großen Gemeinden, in denen den „Planenden“ nicht alle Teilräume in ihrer Historie und ihren Nutzungsmustern aus eigener Erfahrung bekannt sind von Nutzen sein. In kleinen Gemeinden in Rheinland-Pfalz, in denen die Flächennutzungsplanung Aufgabe der Bauverwaltung der Verbandsgemeinde ist, gilt dies ebenso. Bei einer frühzeitigen Einbindung der Bürger wird darüber hinaus auch frühzeitig deutlich, welche Räume und Themen besonders sensibel sind, das heißt, wo im Rahmen des Verfahrens unter Umständen mit Widerständen zu rechnen ist, oder entsprechend intensive „Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit“ geleistet werden muss.

Wurden Konflikte in den 70er noch eher in Form von Demonstrationen und somit dem Ausüben von Druck auf die Politik „ausgetragen“, wird heute ein Konflikt oft vor

---

<sup>443</sup> Selle, Klaus (2001): Offene Prozesse gestalten: Kooperation und Kommunikation für die Quartiersentwicklung; in: Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft, Verbandsorgan des vhw e.V., vhw FW 4, Berlin, Seiten 211-215.

<sup>444</sup> Otte, Frank (2000): „Städtebau online“ – Das Internet zur Darstellung der Bauleitplanung; in: PlanerIn 4/2000, Seite 8.

Gericht ausgetragen.<sup>445</sup> Das bedeutet Verfahrensverzögerungen und stellt eine Art der Konfliktbewältigung dar, die weniger auf Konsens als auf „Recht einer Seite“ ausgerichtet ist.

Informationen über die Bedarfe und Bedürfnisse der Bürger können nur dann umfassend erhoben und berücksichtigt werden, wenn möglichst viele Bevölkerungsgruppen beteiligt werden bzw. das Beteiligungsangebot wahrnehmen. Nur dann können Einstellungen und Verhaltensweisen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen, die Auswirkungen auf die Bodennutzung haben, in den Planungsprozess einfließen. Welche Entwicklung der Gemeinde hinsichtlich der Wohnbedürfnisse, der Freizeitangebote der Versorgungsangebote etc. und deren Verortung wird gewünscht? Welche Kriterien sind für die Gewerbetreibenden von heute und morgen ausschlaggebende Faktoren? Diese Fragen, diese Nutzungsansprüche an den Raum können nur im Dialog mit möglichst vielen Bürgern aus den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen geklärt werden, hier gilt es künftig mehr Informationen zusammenzutragen, um bedürfnisgerechte Kommunalentwicklung verorten zu können. Andersherum kann auch ein Lernprozess bei den Bürgern nur dann einsetzen, wenn sie Wissen um die unterschiedlichen Nutzungsansprüche und deren Verortung vermittelt bekommen. Ohne Kommunikation und intensive Verständigungsarbeit werden Einstellungs- und Verhaltensänderungen bzw. Verständnis für bestimmte Entscheidungen nicht zu bewirken sein.

Dasselbe gilt für die Aufnahme und Analyse der von den Bürgern wahrgenommenen Defizite im Nutzungsmuster und in den Ausstattungsmerkmalen der Kommune.

Sich im Dialog aufeinander zu bewegen bewirkt Lernprozesse auf beiden Seiten, zum einen bezüglich der fachlich-sachlichen Aspekte der Flächennutzungsplanung sowie der unterschiedlichen Ansprüche an den Raum und zum anderen auch hinsichtlich des Planungsprozesses und damit verbundenen Partizipationsmöglichkeiten an kommunalpolitischen Entscheidungen.

Dabei ist es allerdings wichtig, die Einflussmöglichkeiten, das heißt auch die Rollenverteilung im Rahmen der Partizipation sauber zu definieren.

#### **5.4.1.2 Identifikation mit Kommunalentwicklung anstoßen- Lokale Partner für Kommunalentwicklung gewinnen**

Das Planungsverständnis hat sich im Laufe der Jahre erheblich verändert, was vor allem am Verhältnis von Planung und Gesellschaft, von Plan und Markt,<sup>446</sup> abgelesen werden kann. Selle plädierte 1995 dafür, die verschiedenen Entwicklungsphasen der Planung nicht als zeitlich hintereinander geschaltete Phasen zu betrachten, sondern als sich überlagernde Schichten.

---

<sup>445</sup> „In den späten 90er Jahren gehen die Bürgerinnen und Bürger bei missliebigen Planungen eher auf den Rechtsweg als auf die Straße. Damit geraten solche Vorhaben auf den langen Instanzenweg gerichtlicher Wider- und Einspruchsverfahren.“ aus Bischoff, Ariane, Selle, Klaus; Sinning, Heidi (1995): a. a. O., Seite 45.

<sup>446</sup> Vgl. einerseits Albers, Gerd (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis; in: RaumPlanung, Heft 61/93, Seiten 97-103 und ergänzend: Selle, Klaus (1995): Phasen oder Stufen – Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses; in RaumPlanung, Heft 71/95, Seiten 237-242.

Abbildung: Der Wandel des Planungsverständnisses in Schichten (nach Selle)<sup>447</sup>

	1900	1965	1980	1990
<b>PHASEN-MODELL (NACH ALBERS)</b>	Anpassungsplanung	Auffangplanung	Entwicklungsplanung	Perspektivplanung
<b>SCHICHTENMODELL</b>				Kooperativ Handeln, Aktivieren, Kooperieren, Marktteilnahme
			Koordiniert Entwicklungen planen, Koordination öffentlicher Akteure – flächendeckend/projektbezogen, Marktbeeinflussung	
			Rahmen für private Bautätigkeit setzen; Daseinsvorsorge, Entwurf eines städtebaulichen Ordnungsrahmens für erwartete Entwicklungen = Angebots-, Negativ-, Auffangplanung	
			Gefahren abwehren „Produktion von Lage“, Sicherung von Mindeststandards (Brandschutz, Hygiene etc.), Ergänzung der Marktfunktionen /Freiraumsicherung, Ver- und Entsorgung) = Anpassungsplanung	

Die Aktionsform der öffentlichen Planung hat sich seit den achtziger Jahren zunehmend verändert, in dem Bewusstsein, dass sich Städte in dem Spannungsfeld von Märkten (Unternehmen), der öffentlichen Hand (dem politisch-administrativen System) und privaten Haushalten entwickeln und sich in eben dieses Spannungsfeld kooperativ begeben werden muss, wenn eine Steuerung der räumlichen Entwicklung erreicht werden soll. Diese Auffassung sollte nicht nur für informelle oder projektorientierte Planungsformen gelten, sondern gleichermaßen für die formellen Planungsinstrumente, soll mit diesen nicht nur hoheitlich-regulativ, sondern steuernd und lenkend eingegriffen werden.

Wie die Fallstudienuntersuchungen ergeben haben, existiert hier eine große Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis. Das in der Abbildung oben skizzierte Planungsverständnis ist zumindest für die Beteiligung auf der Ebene der Flächennutzungsplanung nicht in praktisches Handeln umgesetzt worden. Dies mag sicher damit zu tun haben, dass die Planenden eine umso regere Beteiligung beobachten konnten je höher die direkte Betroffenheit einer Gruppe ist und da Flächennutzungsplanung keine unmittelbare Verbindlichkeit für die Bürger besitzt, Bürgerbeteiligung dementsprechend wenig intensiv „versucht wurde“.

Aber die Flächennutzungsplanung ist die geeignete Ebene, um sich mit der mittelfristigen Entwicklung der Kommune in allen Funktionsbereichen, das bedeutet der Entwicklung des Lebensraums auseinanderzusetzen. Oftmals wird in der Fachwelt die These vertreten, dass um den Prozess der Information, Koordination und Festlegung gemeinsamer Zielvorstellungen zu organisieren, sich eine dem eigentlichen Flächen-

<sup>447</sup> Nach Selle, Klaus (1995): Phasen oder Stufen – Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses; in RaumPlanung, Heft 71/95, Seite 240.

nutzungsplanungsverfahren vor geschaltete räumliche Entwicklungsplanung anbietet.<sup>448</sup> Auf dieser die wesentlichen Leitlinien der räumlichen Entwicklung bereits festlegenden Grundlage, so die Argumentation, könnte das Flächennutzungsplanverfahren dann wesentlich schneller durchgeführt werden. Diese Argumentation dient dem Zweck, das Planverfahren in der Dauer aufgrund der Kritik zu langer Planungsprozesse verkürzt zu präsentieren. Fachlich gesehen ist eine räumliche Entwicklungsplanung als konzeptionelle Grundlage für den FNP notwendige Voraussetzung, ist damit als ein Bestandteil des Arbeitsprozesses „Flächennutzungsplan“ zu sehen.

„Stadtplanung muss erreichen, dass sich Menschen, Bürger einer Stadt ihren eigenen Interessen in der Stadt bewusst werden und sich zum Handeln aufgefordert fühlen.“<sup>449</sup>

Die Jedermann-Beteiligung im Planverfahren zur Aufstellung eines FNPs zu zwei definierten Zeitpunkten während einer Dauer von mehreren Jahren ist wenig dazu geeignet die Entwicklung der Kommune, Flächennutzungsplanung als deren räumlichen Verortung in Form der Art der Bodennutzung zu einem spannenden Thema für die Akteure der Kommunalentwicklung zu machen.

Vielmehr gilt es mit denjenigen, die die Angebote, die die Flächennutzungsplanung macht, mit Leben füllen früh ins Gespräch zu kommen. Dabei geht es um eine offene Diskussion verschiedener Entwicklungs- bzw. Planungsalternativen und darum Reaktionen zu provozieren. Teilweise wird der Planungsprozess dann auch eine Komponente „Werbung oder Marketing“ erhalten, um Planung in Investition umzusetzen oder planerische Konzepte (vgl. vorne z. B. die Leitvorstellung der Funktionsmischung für eine urbane und nachhaltige Stadtentwicklung und die Akzeptanz gemischter Bauflächen) ins Bewusstsein der Bürger zu bringen.

Es kommt aber nicht nur darauf an Angebote zu machen, Anregungen zu geben und Lernprozesse anzustoßen, sondern auch darum, Verantwortung für die Stadt-, den Wohn- oder Produktionsstandort zu erzeugen. Dabei liegt die Kunst des Verwaltungsvollzugs „(...) in einem gelungenen Mix von kooperativem Verwaltungshandeln und hoheitlichem Verwaltungsverfahren.“<sup>450</sup>

Eine gelungene Balance zwischen der Formulierung kommunalpolitischer Zielsetzungen und deren Akzeptanz sowie die Umsetzung in öffentliche und private Investitionen kann nur durch eine offene Kommunikation der jeweiligen Entwicklungsdeterminanten und –vorstellungen gelingen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass es „alte Feindbilder“ von „dem Investor“ zu überwinden gilt. Die Auseinandersetzung mit Zielen, Zwängen und Wünschen von Investoren sowie ein ergänzendes immobilienökonomisches Wissen (Lerneffekte) führt in fruchtbare Kooperationen mit dem Ziel, eine planerische Rahmensetzung zu vermitteln und mit beabsichtigten Investitionen zu füllen.

---

<sup>448</sup> Vgl. Bunzel, Arno; Meyer, Ulrike (1996): a. a. O. und auch in den Experteninterviews, die im Rahmen dieser Arbeit geführt wurden, wurde angesprochen, dass eine dem FNP vorlaufende informelle Standortentwicklungsplanung wesentlich zu einer Verfahrensverkürzung beigetragen hat bzw. hätte.

<sup>449</sup> Hatzfeld, Ulrich (2002): Stadt machen! Inhalte und Koalitionen; in: Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Stadt Machen! Ziele und Projekte, Dokumentation Städtebaukongress, 1.2.2001, Düsseldorf, Dortmund, S. 68.

<sup>450</sup> Gaßner, H.; Holznagel, B.; Lahl, U. (1992) zitiert in: Selle, Klaus (1995): Phasen oder Stufen – Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses; in RaumPlanung, Heft 71/95, Seite 240, Selle, Klaus (1995): a. a. O., Seite 240

### 5.4.1.3 Anforderungen an den Beteiligungsprozess

Die Formerfordernisse der Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 3 BauGB wurden in Kapitel 2.6 bereits dargestellt und sollen an dieser Stelle lediglich stichwortartig zusammengefasst werden:<sup>451</sup>

- Die Öffentlichkeit ist über die allgemeinen Ziel und Zwecke der Planung, die in Betracht kommenden sich wesentlich unterscheidenden Lösungen sowie die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung früh zu unterrichten.
- Es ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben.
- Der Planentwurf ist mit dem Entwurf der Begründung und einschließlich des Umweltberichtes offen zu legen. Gleichzeitig sind die vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen, die nach Einschätzung der Gemeinde wesentlich sind mit offen zu legen.
- Bei der Bekanntmachung der Offenlegung sind Hinweise zu geben auf die verfügbaren umweltbezogenen Informationen, die Möglichkeit zu Stellungnahmen während der Auslegungsfrist sowie die Nichtberücksichtigung nicht fristgerecht abgegebener Stellungnahmen.

Im folgenden soll kein standardisierter Planungsprozess entworfen werden, sondern Hinweise, bzw. Anforderungen für die Art und Weise der Durchführung der Beteiligung formuliert werden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass jeweils unterschiedliche Rahmenbedingungen in den Kommunen bestehen und die lokalen Verhältnisse und Möglichkeiten spezifischer Vorgehensweisen bedürfen.

Eine hohe Prozessqualität hinsichtlich des Bausteins „Beteiligung der Öffentlichkeit“ und deren steuernde Wirkung in Bezug auf „Rahmen ausfüllendes Handeln“ kann aber zusammenfassend erzielt werden, wenn folgende Hinweise in unterschiedlicher Art und Weise beachtet werden:

#### **DEN PROZESS STRUKTURIEREN!**

Den Beteiligungsprozess gilt es zu strukturieren und zu organisieren. Es sollte ein auf die örtliche Situation abgestimmter Ablauf schematisch dargestellt und zwischen Verwaltung und Politik abgestimmt werden. Dabei sind bestehende lokale Akteure/sgruppen (wie z. B. Lokale Agenda Gruppen oder Stadtmarketing-Stellen) zu berücksichtigen bzw. in den Prozess einzubinden. Die Planung und Steuerung des Prozesses ist in der Regel von der Verwaltung zu leisten.

Die Prozessplanung sollte anhand einfacher „W-Fragen“ erfolgen:<sup>452</sup>

- Was soll Gegenstand der Beteiligung sein (Themen, Spielräume)? Welches ist die Hauptzielrichtung der Beteiligung?
- Wer soll beteiligt, aktiviert werden (Akteure, Stellung und Interessen)?
- Wie wird beteiligt, wie weit soll das Beteiligungs-Angebot reichen bzw. welche Einflussmöglichkeiten werden eingeräumt (Formen, Arten, Reichweite, Regeln)?
- Warum wird die Beteiligung durchgeführt, welches Ziel wird verfolgt?
- Wie können die Bürgerinnen und Bürger gezielt motiviert werden?

<sup>451</sup> vgl. auch Kuschnerus, Ulrich (2004): Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach §3 BauGB; in Verlag Deutsches Volkshemstättenwerk GmbH (Hrsg.): Das Baugesetzbuch – Gesetze und Verordnungen zum Bau- und Planungsrecht, Bonn.

<sup>452</sup> Vgl. hierzu ausführlich: Selle, Klaus (2000): Was? Wer? Wie? Warum? – Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation, Dortmund.

Dabei ist es wichtig, einen abwechslungsreichen und spannenden Prozess zu entwerfen, der eine Abfolge unterschiedlicher Veranstaltungsformen (Versammlungen, Gespräche, Workshops, Werkstätten, evt. Events etc.) mit jeweils definierten Zielen für die einzelnen Schritte darstellt. Die Entscheidung, ob für bestimmte Prozessbausteine eine externe Moderation benötigt wird, ist situationsspezifisch zu beantworten und stark abhängig von der jeweils vor Ort bestehenden Diskussionskultur.

Die Zeitschiene in der Prozessstruktur sollte Ferienzeiten oder Wahlperioden berücksichtigen und eine Terminfolge mit jeweils zugeordneten thematischen Schwerpunkten enthalten. Darüber hinaus ist es sinnvoll früh „Spielregeln“ zu definieren, das heißt den Bürgern offen zu legen welche Rollenverteilung (Zuständigkeiten, politische Verantwortung) im Beteiligungsprozess besteht.

Die Einbindung der Politik in den Beteiligungsprozess nach den jeweiligen Prozessbausteinen oder begleitend sollte integrativ konzipiert und die „Bindungswirkung“ definiert werden. Die gängigen förmlich notwendigen Entscheidungen (nach einer umfassenden Diskussion und Abwägung) sind nach wie vor Aufgabe und Befugnis des Stadt- bzw. Gemeinderates. Ziel kann es nicht sein durch den Beteiligungsprozess ein „Schattenparlament“ zu etablieren oder bei den Bürgern den Anschein eines solchen zu erwecken.

Im Prozess aber verankert werden sollten feste „politische Ankerpunkte“. Damit Bürgerbeteiligung nicht den Anschein erweckt entbehrlicher Bestandteil des Planverfahrens zu sein, muss deutlich werden, dass sie einen Beitrag leistet zu einer fundierten und differenzierten Entscheidung des Gemeinderates über die Eckpunkte des FNP-Entwurfs. „Ergebnisse und Beiträge im Rahmen der Bürgerbeteiligung“ sollten für Jedermann „sichtbar“ in die Entscheidungsgrundlage für den Gemeinderat einfließen.

Darüber hinaus ist neben den oben genannten Fragen zum Prozessablauf, dem Zeitablauf und den Spielregeln auch eine gezielte prozessbegleitende Öffentlichkeitsarbeit vorzubereiten.

### **ÜBER FLÄCHENNUTZUNGSPLANUNG INFORMIEREN!**

Grundlage für einen gelungenen Partizipationsprozess ist die Information der „Kommunalgesellschaft“ über die Aufgaben, Ziele und den Ablauf der Flächennutzungsplanung. „Transparenz erleichtert Orientierung, erhöht die Akzeptanz und steigert in Folge dessen die Effizienz der Bürgerbeteiligung.“<sup>453</sup>

Die Aufgabe der planenden Verwaltung besteht darin, die Sachverhalte, die fachlich-inhaltliche und verfahrensbezogene Komplexität der Flächennutzungsplanung sowie ihre Einbindung in das Planungssystem allgemeinverständlich darzustellen und als spannende Fragestellung zu formulieren.

Die Formulierung einer Leitvorstellung für die künftige Entwicklung der Kommune sowie die Konkretisierung dieser in Zielen sollte das Ergebnis einer breiten öffentlichen Diskussion sein. Wird diese qualifiziert geführt, kristallisieren sich nicht nur schwierige Zielkonflikte der unterschiedlichen Beteiligten mit unterschiedlichen Interessen heraus, sondern es kommt zur Bildung einer Prozess- und Kommunikationsstruktur, in deren Verlauf Sachargumente zu einer Qualifizierung des Verfahrens führen.

Das Planungsverfahren sollte sehr früh in den einzelnen Planungsschritten und unter Nennung der Aktionsfenster und –themen für die Beteiligung skizziert und öffentlich

---

<sup>453</sup> Initiative ePartizipation (Hrsg.) (2004): Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2004, Website-Ranking, Seite 8; [www.Initiative-ePartizipation.de](http://www.Initiative-ePartizipation.de); Zugriff am 17.03.2005.

gemacht werden. Dadurch wird einerseits eine Transparenz des Planungsverfahrens erreicht, eine Kontinuität der Information und Beteiligung in Aussicht gestellt sowie die Möglichkeiten zur Beteiligung / Mitarbeit früh aufgezeigt.

Eine „Auftaktveranstaltung“ zum Beteiligungsprozess im Rahmen des Aufstellungsverfahrens eines FNP mit den Inhalten „Information über die Flächennutzungsplanung und den Prozess“ sowie die geplante „Gliederung der Beteiligungsmöglichkeiten“ im Rahmen des Verfahrens mit den verschiedenen Zielsetzungen ist ein guter Einstieg.

Im Nachgang des „Dialogverfahrens Zukunft Freiburg“<sup>454</sup> wurden im anschließenden erweiterten Bürgerbeteiligungsverfahren im Zuge der Aufstellung des FNP zahlreiche Informationsveranstaltungen durchgeführt, die im folgenden beispielhaft genannt werden:

- Informationsveranstaltung 1: Bevölkerungsprognose, Wohnflächenzuwachs, Bebauungsdichte.
- Informationsveranstaltung 2: Stadtklimaanalyse, Biotopverbundkonzept.
- Informationsveranstaltung 3: Freiraumkonzept, Innenentwicklungspotential, Begrenzung des FNPs durch Regionalplanung und Fachplanungen.
- Informationsveranstaltung 4: Flächenbedarfsprognose, Leitziele, Konzept für die erweiterte Bürgerbeteiligung.
- Informationsveranstaltung 5: Entwicklung der Flächenszenarien zum Vorentwurf, Innenentwicklungspotential.
- Informationsveranstaltung 6: Konzept Boden/Grundwasser, Zwischenbericht Landschaftsplan und Ausgleichsflächenpool, Nahversorgung.
- weitere Informationsveranstaltung zu den Themenbereichen Hauptverkehrsflächen, Grünflächen für Sportanlagen, Grünflächen für Kleingärten, Sonderbauflächen insbesondere für großflächigen Einzelhandel.

Diese Informationsfülle ist beispielhaft zu verstehen und sicher nicht überall nachahmbar. Aber Wissen um Gesamtzusammenhänge und Wissen um Details ermöglichen Bürgern (und Investoren) erst nach fachlichen Kriterien und nicht ausschließlich eigennützigen Kriterien zu urteilen. Zudem wird auf diesem Weg die Akzeptanz des „Sachergebnisses“ FNP erhöht.

### **FRÜH BETEILIGEN! OFFEN SEIN!**

Bei der Beteiligung der Bürger geht es nicht nur darum Anregungen, die oftmals doch eher Bedenken sind, zu bereits erstellten Planentwürfen einzuholen, sondern Bürgerinnen und Bürger in einen Prozess einzubinden, in dem sie, wie die Beteiligten der öffentlichen Seite auch, an Lernprozessen teilnehmen können (Anregungen / Impulse gebend, eigene Einstellungen überprüfend). Die Beteiligung der Bürger zu dem Zeitpunkt, zu dem über eine generelle Leitvorstellung sowie Planungs- und Qualitätsziele nachgedacht und diskutiert wird ist sinnvoll, um von Anfang an ein „Mitnehmen“ der Akteure der Stadtentwicklung zu leben und bereits in dieser Planungspha-

---

<sup>454</sup> Im Zuge der Aufstellung des neuen Flächennutzungsplans hat die Stadt Freiburg eine erweiterte Bürgerbeteiligung durchgeführt. Im Vorfeld wurde über ein Jahr ein Dialogverfahren „zukunft Freiburg“ mit der Bürgerschaft durchgeführt, das im Rahmen extern moderierter Veranstaltungen stattfand. Die erweiterte Bürgerbeteiligung im Rahmen des Aufstellungsverfahrens wurde in vier verschiedene Arbeitsschwerpunkte gegliedert: Erarbeitung von Leitzielen, Informationsveranstaltungen zu den Ergebnissen der Grundlagenermittlung, Diskussion von Flächenszenarien, Diskussion im Rahmen der Auslegung. Vgl. ausführlich die Internetpräsentation der Stadt Freiburg unter [www.freiburg.de](http://www.freiburg.de), Zugriff am 18.03.2005.

se die Entwicklung der Gemeinde aus möglichst verschiedenen Blickwinkeln zu betrachten.

Die Vielzahl an entwickelten und bereits erprobten Beteiligungsverfahren von A wie beispielsweise aktivierende Befragung bis Z wie z.B. Zukunftswerkstatt brauchen an dieser Stelle nicht aufgezählt und dargestellt werden, da sie hinsichtlich ihrer Ziele, Leistungsfähigkeit und Organisation/Durchführung bereits mehrfach ausführlich dargestellt wurden.<sup>455</sup> Der Phantasie sind hier aber keine Grenzen gesetzt. Wichtig ist, dass verschiedene Formen zur Anwendung kommen, die einerseits die unterschiedlichen Beteiligungstypen ansprechen, nicht jeder kann und möchte sich in großen Versammlungen verbal gut mitteilen, und andererseits dem jeweiligen Ziel der Beteiligung (Information, Anregungen bekommen, etc.) adäquat sind.

### **DIFFERENZIERTE ANGEBOTE FÜR VERSCHIEDENE BEVÖLKERUNGSGRUPPEN MACHEN!**

Die Entwicklung der Kommune muss die Bedürfnisse der verschiedensten Gruppen berücksichtigen und vordenken. Während einige Bevölkerungsgruppen im Rahmen der „klassischen Beteiligung“ (in Form von Versammlungen und der Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahmen) ihre Bedürfnisse gut selbst einbringen und vertreten können, gibt es daneben einige, die bisher von dieser Form der Beteiligungsmöglichkeit nicht „erfasst wurden“. Ziel sollte es sein, allen relevanten Gruppen eine reelle Chance zur Beteiligung zu geben.

Während früher das „Feindbild der Planenden“ der Investor war und die soziale Verantwortung sowie das Gemeinwohlinteresse im Mittelpunkt stand, scheint sich das Gewicht vor dem Hintergrund der öffentlichen Finanzkrise und dem Vorwurf der fehlenden Umsetzung von Planung in Richtung „Investorenplanung“ zu verlagern. Weder das eine noch das andere Extrem scheint geeignet zu sein, eine ganzheitliche Kommunalentwicklung, die von breitem Konsens getragen und realisiert wird, zu erreichen.

Kommunalentwicklung, v. a. die „gebaute Entwicklung“ ist ein Mosaik aus privaten und öffentlichen Maßnahmen/Projekten. In der Flächennutzungsplanung verankerte Entwicklungsvorstellungen lassen sich ohne private und privatwirtschaftlich tätige Investoren wiederum aus den unterschiedlichsten Bevölkerungsgruppen nicht realisieren. Entsprechend sollten diese Gruppen auch an einem Stück gestaltender Lokalpolitik teilhaben. Prognosen allein bringen kein hinreichend differenziertes Bild von Bedarfen und Bedürfnissen.

Dazu müssen die einzelnen Bevölkerungsgruppen herauskristallisiert werden und gezielt mit unterschiedlichen Formen der Beteiligung angesprochen werden, um alle Bedarfe, Bedürfnisse und wahrgenommenen Defizite zu erfassen und im Rahmen der Planung zu verarbeiten. Dabei wird es künftig, sollte Deutschland in dem vermuteten Umfang Einwanderungsland werden, stärker als bisher darauf ankommen Analysemethoden zu entwickeln, die neben der sozialen Schichtung auch ethnische und kulturelle Unterschiede aufnehmen um daraus entsprechende Integrationsstrategien in Beteiligungsverfahren entwickeln zu können.

Ein Medium, das stärker als bisher zu Partizipationszwecken genutzt werden kann und Möglichkeiten für z.B. viel beschäftigte Bürger, die viel unterwegs sind, bietet, ist das Internet (E-Partizipation). Dies setzt allerdings auch eine Information via Internet über Flächennutzungsplanung, die Ziele, den Stand des Verfahrens etc. voraus. „(...) mittlerweile kann niemand mehr ernsthaft in Abrede stellen, dass sich der Umgang

---

<sup>455</sup> vgl. z.B. Bischoff, Ariane, Selle, Klaus; Sinning, Heidi (1996): a. a. O.



mit dem Computer und Internet so selbstverständlich entwickelt wie Fernsehen und Handy; d. h. die Kommunikation via Internet ist und wird eine entscheidende Säule unserer und der zukünftigen Generation sein.“<sup>456</sup> Dabei gilt es einige grundsätzliche Anforderungen zu berücksichtigen:

- die Adressierbarkeit - das bedeutet eine Information vom Bürger zum Entscheidungsträger über das Internet muss im Gegensatz zur reinen Informationsplattform ohne direkte Reaktionsmöglichkeit gewährleistet sein. Eine Reaktion via Internet-Kanal auf die Anregung wäre dann die logische Folge, wobei dies auch ein standardisierter Brief, der entsprechend an Adressaten geht, die sich im Rahmen der klassischen Angebote beteiligt haben, sein kann. Dieser sollte zumindest den Hinweis enthalten, dass nach der Abwägung im Rahmen der Rückkopplung zeitgleich mit den klassisch vorgebrachten Anregungen eine sachbezogene Antwort erfolgt. Es muss deutlich werden, wie die Anregungen der Bürger in den Planungsprozess und die Planungsentscheidungen einfließen. Darüber hinaus bieten sich ergänzend unterschiedliche Kommunikationskanäle an, wie ein Chat, Online-Konferenzen zu bestimmten Themenbereichen ergänzend zu den Präsenzveranstaltungen, ein Forum, themenzentrierte Echtzeitkonferenzen etc.<sup>457</sup>
- die Offenheit und Aktualität der Information - bürgergerechte Aufbereitung der Information (nur Verständnis erzeugt Transparenz der Politik), Einladung zur Meinungsäußerung, Veröffentlichung des Terminkalenders zum FNP-Verfahren mit Veranstaltungen, Kurzinformationen zu den Inhalten, Kurzinformationen zu den bereits durchgeführten Veranstaltungen im Rahmen des FNP-Verfahrens, Pressemitteilungen zum Verfahren und den Inhalten der Präsenzveranstaltungen, ggf. Interviews der Verwaltung und der Politik, etc.
- Benutzerfreundlichkeit - anregend, übersichtlich und in Formaten, die von den gängigen Betriebssystemen unterstützt und bewältigt werden.
- Evaluation der E-Partizipation – unter den Aspekten: wer wird erreicht (Nutzerprofil) und stellt sich dadurch eine Verbesserung der Kommunikation zwischen Planung und Bürger ein, werden Gruppen erreicht, die sich bisher kaum beteiligt haben, oder wird das Internet eher von denjenigen ergänzend genutzt, die sich ohnehin bereits auf klassischem Weg beteiligt haben?

Das besondere Potential des Internets besteht darin, dass die Bürger sich jederzeit und in Ruhe, unbeobachtet der Thematik widmen können und dass das Plangebiet ggf. dreidimensional mit begleitenden Informationen versehen „erlebt“ werden kann und damit in der Aufbereitung verständlicher als in Plan- und Schriftform dargelegt werden kann. Das Medium Internet bietet die Möglichkeit Plan, Begründung sowie Stadt- und Landschaftsmodelle in animierter, nahezu realistischer, dreidimensionaler Darstellung zu verknüpfen. Hierfür sind allerdings noch entsprechende Forschungs- und Entwicklungsarbeiten in interdisziplinären Teams zu leisten, um nicht nur anwenderfreundliche Module, sondern auch für die Kommunen und Anwender bezahlbare Module zu entwickeln.

Ein paralleles Angebot unterschiedlicher Beteiligungsmöglichkeiten (online, klassische Präsenzveranstaltungen, neue Beteiligungsinstrumente etc.) gibt jeder Bevölkerungsgruppe die Möglichkeit, das ihr adäquate Verfahren anzuwenden. „Zur Verbes-

<sup>456</sup> Rausch, Hans (2000): Die Kommunikation mit dem Laien; in: Planerin 4/2000, Seite 12.

<sup>457</sup> Vgl. für eine nähere Beschreibung der Vor- und Nachteile z.B.: Initiative ePartizipation (Hrsg.) (2004): Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2004, Website-Ranking, Seite 20; [www.Initiative-ePartizipation.de](http://www.Initiative-ePartizipation.de); Zugriff am 17.03.2005.

serung der Basis der Planungsprozesse ist es notwendig, ein möglichst breites Spektrum der Beteiligungsformen offen zu halten: nicht jeder kann vor der Bürgerversammlung seine Vorstellungen äußern(...).<sup>458</sup>

### **LOKALES „KAPITAL“ FRÜH EINBINDEN!**

Flächennutzungspläne stellen die Bodennutzung dar, die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde ergeben. Flächennutzungspläne scheinen einen künftigen Zustand der Gemeinde darzustellen, dokumentieren aber vielmehr wie sich die Gemeinde die mittelfristige Nutzung ihrer räumlichen Ressourcen zum Zeitpunkt der Aufstellung des Plans vorstellt. Damit diese Vorstellungen Wirklichkeit werden, bedarf es privater und öffentlicher Investitionen. Adressaten der Flächennutzungsplanung sind, wie in Kapitel II (2.6.2 sowie 2.7) dargelegt, vereinfacht in drei Gruppen unterteilt neben der öffentlichen Hand, private Haushalte und Unternehmen.<sup>459</sup> Diese Gruppen sind gezielt anzusprechen, in die Entwicklungsplanung einzubeziehen und letztendlich „als Kunden zu bedienen.“

Während zumindest große oder für die Kommune bedeutende Unternehmen im Rahmen von Planverfahren zur Aufstellung eines FNP in vielen Fällen gesondert nach ihren „Bedarfen“ (Erweiterungsflächen, Verlagerungswünsche etc.) gefragt werden, wie auch die Fallstudien gezeigt haben, gilt dies nicht in gleichem Maße für private Bauinteressenten, Einzelhändler etc.

Neben differenzierten Wohnungsbaubedarfsanalysen sind zur ortsspezifischen Analyse der gewünschten Wohn- und Standortqualitäten, die für die verschiedenen Gruppen (Bürger, Wohnungswirtschaft) für eine Investitionstätigkeit (Eigenheimbau, Mietwohnungsbau etc.) von besonderer Bedeutung sind, innovative Beteiligungsformen zu entwickeln. Zu prüfen sind hier auch gezielt die Möglichkeiten moderner Informations- und Kommunikationstechnologien, die, wie oben bereits beschrieben (vgl. Kapitel 5.2.3) adressatenbezogene Darstellungen einzelner Schichten (Informationen) erlauben und die Aussagenfülle für die Adressaten gezielt steuerbar machen.

Im Rahmen der Beteiligungsrounden gilt es gezielt nach Verbündeten für die Stadtentwicklung Ausschau zu halten und diese frühzeitig in die Verantwortung für die Stadt einzubinden.

### **EINSCHÄTZUNG DES NUTZEN-KOSTEN VERHÄLTNISSSES BEIM PROZESSDESIGN!**

Der „Nutzen“ (Erfolg), der durch die Beteiligungsrounden und –möglichkeiten in der jeweiligen Kommune erzielt werden soll, muss definiert, im Prozessdesign möglichst optimal durch verschiedene Angebote gewährleistet und der finanzielle Rahmen (wie viel ist der beabsichtigte Nutzen wert?) abgesteckt werden.

Der Nutzen einer erweiterten, aktivierenden Beteiligung der Bürger/Öffentlichkeit im Rahmen des Planverfahrens zur Aufstellung eines FNP ist im Rahmen dieser Arbeit definiert als „Erreichen einer erhöhten Steuerungswirkung des Plans“. Dies bedeutet Bindung der Investitionen mit Flächenbedarf auf dementsprechend dargestellten Flächen. Bei der Planung (und Auswertung) des Beteiligungsprozesses sollte die Frage berücksichtigt werden, ob sich der Einsatz erweiterter Bürgerbeteiligungsformen „rechnet“, insofern als Erfolge zu verzeichnen sein werden (sind). Dabei ist die Be-

<sup>458</sup> Otte, Frank (2000): a. a. O., Seite 10.

<sup>459</sup> Deren Bedarfe an Flächennutzungsplanung sowie der jeweilige Nutzen durch die Flächennutzungsplanung sind bereits in Kapitel 2.6.2 dezidiert dargelegt, so dass an dieser Stelle darauf verwiesen werden kann.

trachtung potentieller Nachteile bzw. der Erfolgskriterien aus Sicht der jeweiligen Akteursgruppe von Relevanz sowie die Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen:

Abbildung 5-17: Erfolgskriterien der Beteiligung aus Sicht der verschiedenen Akteursgruppen<sup>460</sup>

Akteursgruppe	Nachteile / Risiken der Beteiligung für die Akteursgruppe	Nutzen / erzielbare Erfolge für die Akteursgruppe
Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ höherer Verwaltungsaufwand als bisher (zeitlich, finanziell und personell)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erkennen neuer Handlungsfelder in der Stadtentwicklung</li> <li>▪ bedarfsgerechtere Planung</li> <li>▪ neue Akteurskonstellationen und Informationsnetzwerke</li> <li>▪ Vertrauensbildung, präventive Konfliktschärfung</li> <li>▪ Umsetzung der Planungen, Bindung der Investitionen auf dargestellte Flächen</li> <li>▪ Impulswirkung für andere Projekte der Stadtentwicklung in der Stadt</li> </ul>
Politik	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Höherer Aufwand</li> <li>▪ Ggf. erhöhtes Spannungsverhältnis zwischen politischen Entscheidungen zum Wohle der Allgemeinheit und Partikularinteressen der Bürger durch das „Mehr an Öffentlichkeit“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erkennen neuer Themen der Stadtentwicklung</li> <li>▪ neue Kommunikationsbasis mit den verschiedenen Akteursgruppen (Netzwerke)</li> <li>▪ Akzeptanz politischer Beschlüsse, ggf. offener Interessenausgleich zwischen den Akteuren</li> <li>▪ breite politische Zustimmung durch Einbeziehung der politischen Gremien in Prozess und damit Dauerhaftigkeit in Bindungswirkung</li> <li>▪ größere Beständigkeit politischer Beschlüsse</li> <li>▪ verbessertes Politik-Marketing</li> </ul>
Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zeitlicher und finanzieller Aufwand durch die Beteiligung</li> <li>▪ Abwägungsrisiko, d.h. Rückstellung eigener, vorgebrachter Belange hinter andere Belange durch das Entscheidungs-gremium</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planungssicherheit</li> <li>▪ Grundlage für weitere Zusammenarbeit, ggf. aufbauend zügige Projektentwicklung</li> <li>▪ Vertrauensgewinn bei Bürgern, Verwaltung und Politik</li> </ul>
Bürger/innen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zeitlicher und ggf. finanzieller Aufwand</li> <li>▪ Abwägungsrisiko, d.h. Rückstellung eigener, vorgebrachter hinter andere Belange durch das Entscheidungs-gremium</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verbesserte Informationsgrundlagen</li> <li>▪ Aufweichen der Politikverdrossenheit bzw. stärkere Auseinandersetzung und Identifikation mit Stadtentwicklung</li> <li>▪ Planungssicherheit für Immobilieninvestitionen</li> <li>▪ Vertrauensgewinn</li> </ul>

Eine Darstellung verschiedener Beteiligungsformen, ihre Planung und Durchführung sowie ihre Leitungsfähigkeit hinsichtlich der Beteiligungsziele ist in der einschlägigen Fachliteratur enthalten, überschlägige Kosten sind als vereinzelte Erfahrungswerte

<sup>460</sup> Ergänzt nach: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2003): ExWoSt-Informationen 24/3, 3stadt2, Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung, 3stadt2 Nr.3 07/2003, S. 7 und S. 13.

dem Endbericht des ExWoSt Forschungsfeldes 3stadt2 zu entnehmen<sup>461</sup>. Seriös sind detaillierte Kostenangaben ohne genaue Kenntnis der Parameter, wie z.B. dem anzusprechenden Adressatenkreis (Anzahl) auch kaum anzugeben, Richtwerte, bzw. zu berücksichtigende Kostenfaktoren im Sinne einer Checkliste wären aber ein lohnenswertes Ziel der Ergänzung der Fachliteratur.

Die erweiterte Beteiligung der Öffentlichkeit sollte im Endergebnis kein Missverhältnis von Aufwand zu Ertrag aufweisen, das heißt effizient geplant und durchgeführt werden. Der von der Verwaltung zu leistende Mehraufwand sowie die Erfahrungen mit dem begrenzten Interesse der Öffentlichkeit an Beteiligung im Rahmen der Flächennutzungsplanung dürften die zentralen Argumente gegen erweiterte Bürgerbeteiligungsverfahren sein. Die Verwaltung muss hierfür in Vorleistung gehen, den Prozess strukturieren und durchführen. Das bedeutet Aufwand in Form von Zeit (Personalbindung) und Kosten (für Personal, Sachkosten, ggf. externe Moderation, Räumlichkeiten etc.). Der Nutzen ist vorwiegend im Nachhinein prüfbar.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die Wirkungsweise und der Wirkungsgrad offener Lernprozesse im Rahmen erweiterter Beteiligungsrunden (d.h. über den Mindeststandard hinausgehender) im Aufstellungsverfahren eines FNP nicht überschätzt werden sollte. Eine hohe Qualität im Prozessbaustein Beteiligung der Bürger kann sich aber langsam entwickeln (durch Lerneffekte auf allen Seiten) und ist als Maßstab für stadtentwicklungspolitische Planungen bis hin zu Projektentwicklungen vor dem Hintergrund der Stichworte hohe Informationsdichte als Grundlage für Planungen, Akzeptanz und Identifikation mit der Kommune und ihrer Entwicklung sowie verbesserte Umsetzungsquote erstrebenswert.

Maßstäbe, die im Rahmen von Beteiligungsrunden gesetzt werden, sollten auch daraufhin überdacht werden, ob die dann gesetzten Standards gehalten werden können, denn finden die Beteiligungsangebote eine große Resonanz bei den Akteuren, lässt sich das Rad nur schwer zurückdrehen.

In Zukunft werden Aufgabenfelder, denen verstärkt Beachtung zu schenken ist, die Prozessoptimierung unter verschiedenen Zielvorgaben sowie die Entwicklung von einfachen, standardisierbaren Evaluationsmethoden zur Bewertung der erzielten Ergebnisse dieser, sein.

#### **5.4.2 Behörden- oder TöB Beteiligung**

Die Beteiligung der TöB im Rahmen des Planverfahrens zur Aufstellung eines FNP dient einerseits der Vervollständigung des Abwägungsmaterials und andererseits der Koordination der gemeindlichen Entwicklungsplanungen im FNP mit den Planungen der TöB. Mit dem BauGB 2004 wurde die frühzeitige Beteiligung der TöB eingeführt (vgl. §4 Abs.1 BauGB), die de facto von den Kommunen bereits vorher praktiziert wurde.

Auch an dieser Stelle sollen die Formerfordernisse der Behördenbeteiligungen nach §4 BauGB unter Hinweis auf Kapitel 2. 6 nur kurz zusammengefasst werden, bevor Hinweise bzw. Anforderungen an die Art und Weise der Beteiligung formuliert werden:<sup>462</sup>

---

<sup>461</sup> Vgl. BBR (Hrsg.) (2004): a. a. O.

<sup>462</sup> vgl. Kuschnerus, Ulrich (2004): a. a. O.

- Im Rahmen der frühzeitigen Unterrichtung der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange wird über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, die in Betracht kommenden sich wesentlich unterscheidenden Lösungen sowie die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung informiert.
- Zusätzlich werden die Behörden und sonstigen TöB aufgefordert, sich im Hinblick auf den Umfang und den Detaillierungsgrad der Umweltprüfung (Scoping) zu äußern.
- Zum Planentwurf und zur Begründung werden die Stellungnahmen der Behörden und sonstiger TöB, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, eingeholt. Die Behörden unterliegen dabei der Pflicht, alle Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind zur Verfügung zu stellen.
- Nach Abschluss des Planverfahrens sind die Behörden verpflichtet, über Erkenntnisse zu erheblichen, insbesondere unvorhergesehenen nachteiligen Auswirkungen der Plandurchführung auf die Umwelt zu unterrichten.

Die Ergebnisse der Fallstudienuntersuchung haben gezeigt, dass vor allem die Datenbeschaffung und -verarbeitung aus den eingehenden Stellungnahmen der TöB als sehr zeit- und arbeitsintensiv beurteilt werden. Da im Zentrum der Untersuchung die erreichte Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung stand, wurde die Qualität der eingehenden TöB-Stellungnahmen nicht abgefragt, dafür jedoch ob TöB Auslöser für Änderungen des FNPs waren. Dies war nicht der Fall, gleichwohl ist ebenso ein Ergebnis, dass im Rahmen der TöB Beteiligung die Möglichkeiten und Potentiale der heute gängigen Informations- und Kommunikationssysteme systematisch genutzt werden sollten, um diesen Verfahrensbaustein zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Welche Qualitätsanforderungen können formuliert werden, um von einer hohen Prozessqualität bzgl. der Beteiligung der TöB sprechen zu können?

Ebenso wie bei der Beteiligung der Öffentlichkeit muss unterschieden werden zwischen der Gewährleistung der Qualität der Anregungen und der Gewährleistung der bestmöglichen Verarbeitung der eingehenden Beiträge. Vor diesem Hintergrund können als Anforderungen formuliert werden:

- Früh einbinden! Nur wenn die Beiträge in einem frühen Planungsstadium abgefragt werden, kann die Datenlage strukturiert verbessert werden und gemeindliche Entwicklungsoptionen in Verbindung mit denen der TöB in Szenarien durchgespielt und diskutiert werden. Dies wird vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung, die dazu führt, dass Entwicklungsoptionen und damit Planungen von Siedlungsstruktur und Infrastrukturen sorgfältiger als bisher aufeinander abgestimmt werden müssen, künftig wichtiger.
- Verfahrensbücher erstellen! Beiträge gezielt und formalisiert abfragen! Das Formblatt für die „Beteiligung der Träger öffentlicher Belange an der Bauleitplanung“, das dem Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen<sup>463</sup> stellt in Ansätzen ein solches Verfahrensbuch dar. Dort wird die Stellungnahme des TöB gegliedert in:
  - Beabsichtigte eigene Planungen und Maßnahmen, die den o. g. Plan berühren können, mit Angabe des Sachstandes.

---

<sup>463</sup> Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2000): Beteiligung der Träger öffentlicher Belange an der Bauleitplanung, Rundschreiben (MinBl. S. 94), Mainz.

- Einwendungen mit rechtlicher Verbindlichkeit aufgrund fachgesetzlicher Regelungen, die im Regelfall in der Abwägung nicht überwunden werden können.
- Einwendungen mit Rechtsgrundlagen und Möglichkeiten der Überwindung (z.B. Ausnahmen und Befreiungen).
- Sonstige fachliche Anregungen aus der eigenen Zuständigkeit gegliedert nach Sachkomplexen, jeweils mit Begründung und ggf. Rechtsgrundlage.

Ergänzend sollte in einem solchen Verfahrensbuch noch darauf hingewiesen werden, dass die Stellungnahmen sich auf den Planungsgegenstand beziehen sollen (und z.B. nicht zu weit in die Zukunft reichen), bei den eigenen Planungen und Maßnahmen sollte auch die geplante zeitliche Abwicklung mit aufgezeigt werden. Die Möglichkeit sonstige fachliche Anregungen zu formulieren, sollte dahingehend beschränkt werden, dass diese nur dann aufgenommen werden, wenn sie für das Verständnis der Stellungnahme im Kontext von Bedeutung sind, um ausufernden Stellungnahmen vorzubeugen.

Die bestehenden Verfahrensbücher sind zu ergänzen um den Aspekt, der mit dem BauGB 2004 aufgenommenen Aufforderung an die TöB sich im Hinblick auf Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung zu äußern.

- Beiträge sachgerecht einbinden und TöB über Abwägungsergebnis frühzeitig informieren!
- Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationssysteme nutzen! Zur Einholung der Stellungnahmen sollte der „E-mail-Verkehr“ genutzt werden, um Kosten und Zeit zu sparen. Auf gleiche oder von allen beteiligten Stellen lesbare Formate ist sich zu einigen. Systeme zur gemeinsamen Generierung von Entwicklungsszenarien und deren Veranschaulichung (Visualisierung und Simulation) sollten, sofern die Ausstattung der beteiligten Stellen dies erlauben in dem frühen Stadium der TöB Beteiligung genutzt werden, um alternative „Lösungsmöglichkeiten“ (Entwicklungsoptionen) durchspielen zu können.
- Abstimmung hinsichtlich der Methodik, Erhebung und Aufbereitung der notwendigen Monitoringschritte nach §4 Abs. 3 BauGB (TöB-Monitoring) und nach §4c BauGB (Monitoringpflicht der Gemeinde).

Eine hohe Ergebnisqualität der TöB Beteiligung ist im Sinne dieser Arbeit dann erreicht worden, wenn ein fachlich stimmiger Plan entstanden ist, während der Geltungsdauer des FNPs keine Änderungen aufgrund von zum Aufstellungszeitpunkt absehbaren TöB-Planungen oder Maßnahmen stattfinden, die vorgesehenen Planungsabsichten der TöB abgewickelt werden können sowie keine unvorhergesehenen nachteiligen Auswirkungen der Plandurchführung auf die Umwelt zu beobachten sind.

## **5.5 Möglichkeiten der Effizienzsteigerung der Planverfahren zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans**

### **5.5.1 Kosten des Planverfahrens**

Eine systematische Erhebung der Kosten und einzelner Kostenfaktoren im Rahmen eines Planverfahrens zur Aufstellung eines FNPs existieren bisher nicht und konnten auch anhand der in dieser Arbeit entwickelten Evaluationsmethode nicht geleistet werden, da die entsprechenden Daten nicht verfügbar waren. Eine These, die Grei-

ving durch eine Fallstudienuntersuchung empirisch begründet hat, lautet, dass ein wesentlicher Hinderungsgrund für die Neuaufstellung eines FNPs die Kosten sind.<sup>464</sup>

Die Erstellung einer systematischen Kostenübersicht der Flächennutzungsplanung sollte im Rahmen einer weiteren Testphase der Evaluationsmethode anhand aktueller Flächennutzungspläne in Angriff genommen werden. Zum einen, um der Diskussion über die Rechtfertigung des Nutzens von Planungsleistungen der Raumplanung gegenüber von Steuerzahlern zu einer substantiellen Basis zu verhelfen und zum anderen, da die Kosten für eine bestimmte Planungsleistung im Verhältnis zu ihrer Steuerungswirkung auch ein Indikator für Aussagen bzgl. des künftigen Nutzens / Bedarfs sind (Kosten-Nutzen-Analyse).

Das in Kapitel 3 entworfene Erhebungsschema im Bereich Kosten sollte dementsprechend anhand aktuell laufender Flächennutzungsplanverfahren getestet<sup>465</sup> und die gewonnenen Daten ausgewertet werden, um sinnvolle und sachdienliche Hinweise auf potentielle Einsparpotentiale zu bekommen. Auf der Basis der wenigen Ergebnisse in diesem Untersuchungsfeld lassen sich aber bereits Schlüsse bezüglich einer höheren Kosten bezogenen Effizienz ziehen. Als Kosten treibende Faktoren wurden in den Experteninterviews genannt:

- die Bestandsaufnahme zu Beginn der Planung. Da dieser Arbeitsschritt auch im Rahmen der Untersuchung der Dauer einzelner Verfahrensschritte auffällig viel Zeit in Anspruch genommen hat, ist diese Nennung nicht verwunderlich. Von der Dauer der Verfahrensschritte kann, anhand von benötigter Arbeitszeit, gezahlten Honoraren etc., sehr grob auf die Kosten der Verfahrensschritte geschlossen werden. Daher können Kosteneinsparungen durch ein effizientes Verfahrensmangement sicher realisiert werden. Im Rahmen der Bestandsaufnahme wird eine Vielzahl an Informationen aus den unterschiedlichsten Quellen eingeholt, die in unterschiedlichen Qualitäten und Strukturen vorliegen. Probleme bei heute bereits eingesetzten Informations- und Kommunikationssystemen sowie Geoinformationssystemen ist die fehlende Standardisierung der Datenformate, so dass Daten in unterschiedlichen teilweise nicht miteinander kompatiblen Formaten vorliegen und den Austausch sowie das Zusammenführen dieser nicht wesentlich erleichtern.<sup>466</sup> Durch eine entsprechende Standardisierung der Datenformate und des Datenaustauschs lässt sich auch das Zusammentragen der notwendigen relevanten Daten als Informationsbasis für die Flächennutzungsplanung mithilfe von modernen Informations- und Kommunikationssystemen effizienter gestalten. Erste Vorschläge hierzu können einer Forschungsarbeit „Dynamisierung und Flexibilisierung von Planverfahren der Stadtplanung durch Informations- und Kommunikationssysteme (IuK Systeme)“ entnommen werden. Es existieren bereits Standardisierungsbemühungen im Bereich von E-Government, Geodaten und Geographischen Informationssystemen<sup>467</sup>, die letztendlich mögliche Leistungsfähigkeit der Informations- und Kommunikationssysteme zur Beschleunigung und Vereinfachung des Arbeitsschrittes „Bestandsaufnahme“ im Rahmen der Flächennutzungsplanung ist derzeit allerdings noch nicht abseh-

<sup>464</sup> Vgl. Greiving, Stefan (1998): a. a. O.

<sup>465</sup> Ggf. ist die Evaluationsmethode in diesem Bereich nach dem „Praxistest“ zielorientiert zu modifizieren.

<sup>466</sup> Vgl. auch Steinebach, Gerhard; Müller, Paul (2006): a. a. O. und Steinebach, Gerhard; Allin, Simone (2005): Dynamisierung von Plan- und Beteiligungsverfahren durch moderne Informations- und Kommunikationssysteme (IuK-Systeme) – am Beispiel des Portals [www.fnpinform.de](http://www.fnpinform.de); in: Schrenk, Manfred (Hrsg.): CORP 2005&Geomultimedia 05 Tagungsband, Wien.

<sup>467</sup> Vgl. ausführlicher Steinebach, Gerhard; Allin, Simone (2005): a. a. O.

und prognostizierbar. In diesem Bereich gilt es weiterhin in interdisziplinären Teams zu forschen.

- die detaillierte Grundlagenuntersuchung vor allem im Rahmen der Landschaftsplanung. In den letzten Jahren ist die Digitalisierung der Daten aus dem Bereich Landschafts- und Naturschutz und die Anwendung von Geoinformationssystemen in dieser Fachdisziplin weit vorangeschritten, so dass davon ausgegangen werden kann, dass bei künftigen Flächennutzungsplanungen – sollte das oben gesagte umgesetzt werden - die Erstellung der Landschaftspläne erleichtert wird.<sup>468</sup>
- die manuelle Planerstellung. Im Fall der Stadt Germersheim wurde der FNP noch von Hand koloriert, was bei der Anfertigung mehrere Exemplare sowohl einen Zeit- als auch einen Kostenfaktor für das beauftragte Büro und somit die Verwaltung darstellte. Künftig kann davon ausgegangen werden, dass die überwiegende Anzahl an Flächennutzungsplänen auf der Basis digitalisierter Kartengrundlagen erstellt wird und dieser "Kostenfaktor" keine nennenswerte Bedeutung mehr besitzt.
- der Materialverbrauch für die TöB Beteiligung. Das zweimalige Kopieren und Versenden der Planungsunterlagen zur frühzeitigen Beteiligung und im Rahmen der Auslegung war angesichts der Materialfülle sicher ein Kostenfaktor, der sich künftig aber durch das Versenden von CD-Rom's, per e-mail oder die Bereitstellung der Daten auf einem Server mit Zugangsberechtigung für beteiligte Akteure stark verringern lässt. Mit der Einführung von §4a Abs. 4 BauGB<sup>469</sup> sind in diesem Bereich sowohl die Beteiligung der Öffentlichkeit als auch die der TöB verfahrenstechnisch vereinfacht und sowohl unter zeitlichen als auch unter Kostenaspekten optimiert worden.
- die Verarbeitung der Anregungen der TöB. Kostensenkende Empfehlungen gehen hier einher mit den in Kapitel 5.4.2 formulierten Anforderungen an die Qualität der Anregungen und der Verarbeitung der Beiträge. Die Erstellung von Verfahrensbüchern mit deren Hilfe die Beiträge der TöB gezielt, also jeweils sachbezogen und formalisiert abgefragt werden, erleichtern die Verarbeitung (vgl. auch Kapitel 5.4.2).
- die Behandlung der Flächennutzungsplanung in den politischen Gremien. Die Kosten für die Behandlung der Flächennutzungsplanung in politischen Gremien im Rahmen des Aufstellungsverfahrens machen neben den fachlich-inhaltlichen Aufstellungskosten (=Planungskosten) eine hohe Summe aus. Die in diesem Bereich leider nur fragmentarischen Untersuchungsergebnisse spiegeln nur grob ermittelte und völlig unvollständige Ergebnisse wieder, machen aber deutlich, dass sowohl in Großstädten als auch in Verbandsgemeinden dies ein durchaus hoher Kostenpunkt der Flächennutzungsplanung ist. Hier stellt sich die Frage nach der „angemessenen“ Höhe dieser Kosten, damit von Effizienz gesprochen werden kann. Grundsätzlich sollten die Kosten für die Aufstellung eines FNPs selbstverständlich so niedrig wie möglich gehalten werden, „ökonomisch gewirtschaftet werden“. Aber wie viel ist angemessen und effizient, wie viel sollte einer

<sup>468</sup> Vgl. auch Landespflegeverwaltung in Rheinland-Pfalz (2002): Erlass über das Informationsmanagement der Landespflegeverwaltung in Rheinland-Pfalz, Mainz/Oppenheim.

<sup>469</sup> §4a Abs.4 BauGB: Bei der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung können ergänzend elektronische Informationstechnologien genutzt werden. Soweit die Gemeinde den Entwurf des Bauleitplans und die Begründung in das Internet einstellt, können die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen TöB durch Mitteilung von Ort und Dauer der öffentlichen Auslegung und der Internetadresse eingeholt werden. Die Mitteilung kann im Wege der elektronischen Kommunikation erfolgen (...).



Kommune die politische Abstimmung der Planungsziele und des Planungskonzeptes für die beabsichtigte städtebauliche Bodennutzung auf eine Dauer von 15 Jahren wert sein? Angesichts der Individualität der Planungssituationen in den verschiedenen Kommunen kann hier eine generalisierungsfähige und abschließende Wertung nicht abgegeben werden. Zu bedenken ist allerdings, dass durch eine intensive Diskussion des Planungskonzeptes und weitgehend konsensuale Einigung im politischen Raum auf das Nutzungsmuster eine höhere Bindung der Kommunalpolitiker an das Planungsergebnis und somit eine höhere Umsetzungs- und Steuerungswirkung erzielt wird.

Die Leistungsfähigkeit von Informations- und Kommunikationstechnologien zur Visualisierung und Simulation von Planungskonzepten, ihrer Verwirklichung und ihrer Auswirkungen auf das Nutzungsgefüge der Kommune, die Sozialstruktur, die Infrastrukturnetze, Natur und Umwelt etc. ist bisher noch zu wenig erforscht.<sup>470</sup> Aber der These, dass durch solche Hilfsmittel die Verständlichkeit der Planung für politische Entscheidungsträger wesentlich verbessert werden könnte und ggf. so zur Beschleunigung und Kosteneinsparung im Prozess der politischen Abstimmung beitragen könnte, sollte im Rahmen von Forschungsarbeiten nachgegangen werden.

Zudem sollten die politischen Akteure im Rahmen des Aufstellungsverfahrens sehr früh beteiligt werden und ein das Verfahren begleitendes und unterstützendes Kommunikationssystem mit allen relevanten Akteuren entworfen werden und zum Einsatz kommen.<sup>471</sup>

- die Erstellung der Begründung. Bei der Analyse der Flächennutzungspläne im Rahmen der Fallstudienuntersuchung (vgl. Kapitel 4) wurde deutlich, dass die Erläuterungsberichte (nun Begründungen) eine Detailschärfe in der Bestandsaufnahme aufwiesen, die einer „schlanken Flächennutzungsplanung“ abträglich waren. Grundsätzlich müssen nach §2a BauGB in der Begründung die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Bauleitplans dargelegt werden. In einem gesonderten Teil ist der Umweltbericht mit den ermittelten und bewerteten Belangen des Umweltschutzes anzufügen. Eine mögliche Gliederung einer Begründung für einen FNP könnte auch unter Berücksichtigung der in den voranstehenden Kapitel formulierten Anforderungen und Empfehlungen wie folgt aussehen:

---

<sup>470</sup> vgl. auch Steinebach, Gerhard; Müller, Paul (2006): a. a. O. und Steinebach, Gerhard; Allin, Simone (2005): a. a. O.

<sup>471</sup> vgl. auch Steinebach, Gerhard; Müller, Paul (2006): a. a. O. und Steinebach, Gerhard; Allin, Simone (2005): a. a. O.

Abbildung 5-18: Mögliche Gliederung einer Begründung

Teil I
1. Planungsanlass und Planungsziel
2. Aufstellungsverfahren und Vorgehensweise
3. Status Quo (Gemarkungsfläche und Bodennutzung, Bevölkerung, Wirtschaftsstruktur, Natur- und Landschaft)
4. Vorgaben übergeordneter Planungen und ggf. Aussagen bestehender informeller städtebaulicher Planungen
5. Prognosen
6. Darstellungen
6.1 Bauflächen
6.1.1 Wohnbauflächen (Situation, Planungsziele spezifiziert, Flächenbedarf, Flächendarstellungen mit speziellen Zielen und zeitlichem Umsetzungshorizont)
6.1.2 Gemischte Bauflächen (Situation, Planungsziele spezifiziert, Flächenbedarf, Flächendarstellungen mit speziellen Zielen und zeitlichem Umsetzungshorizont)
6.1.3 Gewerbliche Bauflächen (Situation, Planungsziele spezifiziert, Flächenbedarf, Flächendarstellungen mit speziellen Zielen und zeitlichem Umsetzungshorizont)
6.1.4 Sonderbauflächen (Situation, Planungsziele spezifiziert, Flächenbedarf, Flächendarstellungen mit speziellen Zielen und zeitlichem Umsetzungshorizont)
6.2 Gemeinbedarfseinrichtungen ((Situation, Planungsziele spezifiziert, Flächenbedarf, Flächendarstellungen mit speziellen Zielen und zeitlichem Umsetzungshorizont)
6.3 Verkehr (Situation, Planungsziele spezifiziert, Flächenbedarf, Konzept, ggf. Flächendarstellungen mit speziellen Zielen und zeitlichem Umsetzungshorizont)
6.4 Ver- und Entsorgung (Situation, Planungsziele spezifiziert, Flächenbedarf, Flächendarstellungen mit speziellen Zielen und zeitlichem Umsetzungshorizont)
6.5 Grünflächen (Situation, Planungsziele spezifiziert, Flächenbedarf, Flächendarstellungen mit speziellen Zielen und zeitlichem Umsetzungshorizont)
6.6 Wasserflächen (Situation, Planungsziele spezifiziert, Flächenbedarf, Flächendarstellungen mit speziellen Zielen und zeitlichem Umsetzungshorizont)
6.7 Aufschüttungen und Abgrabungen (Situation, Planungsziele spezifiziert, Flächenbedarf, Flächendarstellungen mit speziellen Zielen und zeitlichem Umsetzungshorizont)
6.8 Landwirtschaft und Wald (Situation, Planungsziele spezifiziert, Flächenbedarf, Flächendarstellungen mit speziellen Zielen und zeitlichem Umsetzungshorizont)
6.9 Boden, Natur und Landschaft (Situation, Planungsziele spezifiziert, Flächenbedarf, Flächendarstellungen mit speziellen Zielen und zeitlichem Umsetzungshorizont)
6.10 Nutzungsbeschränkungen, Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen (Situation, Planungsziele, Darstellungen mit speziellen Zielen)
6.11 Eingriffs-Ausgleichs-Zuordnungsdarstellungen
6.12 Kennzeichnungen
6.13 Nachrichtliche Übernahmen
6.14 Verfahrensablauf (Dokumentation der Beteiligungsrunden, der eingegangenen Anregungen und deren Behandlung im Rahmen der Abwägung)
6.15 Zusammenfassend: Auswirkungen des Flächennutzungsplans (Wohnverhältnisse, Wirtschaft und Arbeitsplätze, Bildung, Freizeit und Erholung, Versorgung, Verkehr, Umweltschutz, ggf. Aussagen zur Baukultur)
Teil II
Umweltbericht
Anhänge

Die Dokumentation der zum Plan führenden Arbeitsschritte sollte verfahrensbegleitend erfolgen und weitgehend schematisiert strukturiert erfolgen. Der Aufwand der textlichen Umsetzung des Planverfahrens bleibt bestehen, kann aber durch vorher festgelegte Strukturen und deren Verwendung auch im Verfahren vom Aufwand her minimiert werden.

Die Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit fallen bisher im Verhältnis zu den Gesamtkosten kaum ins Gewicht. Nach den Ausführungen v. a. in Kapitel 5.4 ist es zweckdienlich, im Hinblick auf eine stärkere Umsetzungsorientierung der Flächennutzungsplanung und damit einer Erhöhung der Steuerungswirkung, hier Mehrkosten in Kauf zu nehmen und bewusst einzuplanen. Wie hoch die Kosten für die partizipativen Elemente im Planungsprozess dann letztendlich sein werden und in welchem Maße sie zur Zweckerfüllung beigetragen haben, sollte Gegenstand künftiger Evaluationen sein.

Künftig sind zusätzliche Kosten durch die Durchführung der Umweltprüfung und der Erstellung des Umweltberichtes zu erwarten. Dabei bleibt abzuwarten, wie sich das Verhältnis von Landschaftsplanung und Umweltprüfung zueinander entwickeln wird und in wieweit hier eine sinnvolle Zusammenführung der Aufgaben ohne Doppelerhebungen und –dokumentationen etc. auch von dem Gesetzgeber gefordert wird. Hinsichtlich der Zielstellung dieser Untersuchung wird auf eine Vertiefung dieses Aspektes im folgenden aber verzichtet.

Kosten für Flächennutzungsplanung werden anfallen und sind bei gleichzeitiger Forderung nach qualitativvoller Planung nicht „unendlich senkbar“. Steigende Anforderungen auch bezüglich der Komplexität (vgl. jüngst die Integration der Umweltprüfung in die Flächennutzungsplanung) sind darüber hinaus nicht auszuschließen und tragen das ihre zu einer Kostensteigerung bei. Angesichts der anhaltenden Finanznot der Städte und Gemeinden besteht die Gefahr, dass die kommunale Pflichtaufgabe Flächennutzungsplanung und ihre Leistungsfähigkeit für eine geordnete städtebauliche Entwicklung auch vor dem Hintergrund vorab schwer kalkulierbarer Kosten auf der Agenda der Kommunen nachrangig behandelt wird. Greiving stellte im Rahmen seiner Fallstudienuntersuchung zur Flächennutzungsplanung fest, dass in einigen Kommunen der „finanzielle und personelle Aufwand eines FNPs ein wesentlicher Hinderungsgrund für eine aus planerischen Gründen eigentlich notwendige Neuaufstellung“<sup>472</sup> war. Eine Erhebung der anfallenden Kosten und eine Beschäftigung mit den Fragen wie viel die Flächennutzungsplanung eigentlich kostet und wie eine höhere Effizienz im Aufstellungsverfahren hergestellt werden kann (auch losgelöst von der letztendlich ausschlaggebenden Kosten-Nutzen-Frage), macht vor diesem Hintergrund und dem Konnexitätsprinzip Sinn.

Ergänzend ist zu fragen, ob die Flächennutzungsplanung eine kommunale Leistung ist, die für bestimmte Gruppen „profitabel“ ist und diese deshalb an den Kosten für die Flächennutzungsplanung beteiligt werden könnten.

Wer könnte als Mitfinanzier neben der Kommune in Frage kommen?

1. Das Land könnte indirekt und eher nachträglich aus folgender Überlegung heraus als Finanzier in Erscheinung treten: Mit einer aktuellen Flächennutzungsplanung hat die Kommune ihre Planungsziele hinsichtlich der Bodennutzungskonzeption spezifiziert und bildet damit eine verlässliche Grundlage, aus der nachfolgende Planungen etwa der Städtebauförderung (Stadtumbau) abgeleitet werden. Sie bildet den Rahmen für koordinierte Standortentscheidungen öffentlicher und privater Investitionsentscheidungen (v. a. wenn nach dem entworfenen Muster mit exakteren Zielvorgaben und einer Verbindung der Darstellungen mit zeitlichen und entwicklungs begründeten wenn-dann Relationen verfahren wird) und garantiert damit die mindestens mittelfristig effektive Verwendung von Fördermitteln. Unkoordinierte Standortentscheidungen haben in der Vergangenheit oftmals zu ineffizienten Folgekosten geführt. Ein Finanzierungsbeitrag des Landes wäre

---

<sup>472</sup> Greiving, Stefan (1998): a. a. O., Seite 319.

dementsprechend denkbar nicht über die Förderung der Aufstellung eines FNPs, aber einerseits im Rahmen der Förderung entweder über eine Regelung, nur Fördermittel auszuschütten, wenn ein aktueller FNP (behördenverbindlich) vorliegt und Maßnahmen aus ihm entwickelt werden. Andererseits ist eine Regelung möglich, die höhere Prozentsätze an Fördermitteln erlaubt, wenn eine Maßnahme erkennbar aus einem aktuellen FNP entwickelt wird. Die gesamtgemeindliche Sichtweise und Kohärenz planerischer Entscheidungen wird in Zukunft vor dem Hintergrund der unter 5.1. aufgezeigten Herausforderungen an die Stadtentwicklungspolitik und Stadtentwicklungskonzepte an Bedeutung zunehmen.

Die Diskussionen um mögliche Modelle einer Gemeindefinanzreform geben derzeit keinen Anlass anzunehmen, dass die Finanznot der Kommunen kurzfristig behoben wird.<sup>473</sup> Aus Sicht des Landes kann argumentiert werden, dass Kommunen zur Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben nach dem Finanzausgleich mit den notwendigen Einnahmen ausgestattet sind, eine solche Regelung also einer doppelten Ausstattung gleichkäme. Gleichzeitig ist es aber auch die Aufgabe des Landes seine Mittel effizient einzusetzen und z.B. Nachweise bzw. Rechenschaft über die Tragfähigkeit der finanzierten Projekte zu führen. Zur Vermeidung unkoordinierter Standortentscheidungen zumindest wäre die Entwicklung von landesgeförderten Projekten aus der Flächennutzungsplanung ein Qualitätsmerkmal.

Kommunale Kritiker könnten argumentieren, dass dieses Vorgehen eine unzulässige Einmischung des Landes in die kommunale Selbstverwaltung wäre. Nach der gesetzlichen Vorgabe in §5 Abs. 1 BauGB, nach der Flächennutzungspläne 15 Jahre nach ihrer Aufstellung überprüft werden sollen, besteht ohnehin ein bundesgesetzlich vorgegebener „Zwang“ zur periodischen Überprüfung und Aktualisierung der Flächennutzungspläne.

2. Die Beteiligung „privater Nutznießer“ der Flächennutzungsplanung scheint zudem überlegenswert. Die Kommune erbringt z.B. die Leistung „Darstellung von Bauflächen“ als planungsrechtliche Voraussetzung für die Schaffung von Baurecht in der verbindlichen Bauleitplanung und erhält als Gegenleistung einen Finanzierungsbeitrag zur Flächennutzungsplanung.<sup>474</sup> Vor dem Hintergrund, dass mit der Darstellung von Bauflächen aus den Grundstücken Bauerwartungsland wird, das einen höheren Bodenwert aufweist, ist diese Überlegung nachvollziehbar. Aber die Darstellung von Bauflächen im FNP begründet keinen Anspruch auf die Aufstellung eines Bebauungsplanes und Finanzierungsbeiträge auf dieser Grundlage sind zeitlich gesehen weder seriös kalkulierbar noch dazu geeignet eine zielorientierte Umsetzung zu fördern, wenn etwa Grundstückseigentümer nicht zahlungswillig oder -fähig sind.

Dass eine Kommune, die zu Zwecken der Flächenbevorratung aus den verschiedensten Gründen Flächen erworben hat und bei der Weiterveräußerung dieser Flächen einen Planungsbeitrag für die Flächennutzungsplanung auf den Kaufpreis aufschlägt, ist dabei durchaus vorstellbar.

3. Anders gelagert ist der Fall, wenn im Rahmen von städtebaulichen Maßnahmen zu deren Vorbereitung oder Durchführung ein städtebaulicher Vertrag geschlossen wird und eine Änderung des FNPs notwendig wird. Hier kann die Übernahme der Kosten für diese Änderung problemlos auf den Vertragspartner vereinbart werden.

---

<sup>473</sup> Vgl. Jungfer, Klaus (2005): Die Stadt in der Krise, Ein Manifest für starke Kommunen, Bonn.

<sup>474</sup> Vgl. unter anderem Greiving, Stefan (1998): a. a. O.

Letztendlich bleibt dennoch die Aufgabe, die Kosten für Planverfahren zur Aufstellung eines FNP anhand der entwickelten Methode empirisch und für verschiedene Gemeindegrößenklassen repräsentativ zu erheben, bevor in Unkenntnis der tatsächlichen Summen seriöse Überlegungen angestellt werden können, wo sinnvolle Einsparpotentiale bestehen und wie die anfallenden Kosten ggf. verteilt werden können.

### 5.5.2 Dauer des Planverfahrens

Die Kernfrage für Empfehlungen hinsichtlich einer optimierten Dauer von Planverfahren lautet: wie kann ein intelligentes Verfahrensmanagement aussehen, das den Faktor Zeit in eine zweckdienliche Beziehung setzt zu einem adäquaten Zeitfenster für die benötigte fachliche Tiefe und Reife einerseits und die politischen Abstimmungs- und Konsensprozesse andererseits?

Generalisierungsfähige Zeitfenster für die einzelnen Arbeits- und Verfahrensschritte lassen sich auf der Basis der Untersuchungsergebnisse und der Ergebnisse anderer bekannter Studien zur Flächennutzungsplanung derzeit nicht herleiten. Das Beispiel der Flächennutzungsplanung in Berlin hat gezeigt, dass mit einem politischen Willen und Druck ein Flächennutzungsplanverfahren ohne Qualitätsverluste in kurzer Zeit konzentriert zum Abschluss gebracht werden kann. Im Rahmen der Experteninterviews dieser Untersuchung wurde die Behandlung der Flächennutzungsplanung in den politischen Gremien als Hauptfaktor für die Verzögerung des Verfahrens benannt. Die Behandlung in politischen Gremien und ihre Beschleunigungsmöglichkeiten wurden in Kapitel 5.5.1 bereits diskutiert. An dieser Stelle sei nur noch einmal auf die Bedeutung des Faktors „verständliche Aufbereitung der jeweils anstehenden Entscheidungsgrundlagen“ hingewiesen und auf das diesbezüglich noch wenig bearbeitete Forschungsfeld Leistungsfähigkeit von modernen Informations- und Kommunikationstechnologien insbesondere der Computergraphik zur Visualisierung von beispielhaften Umsetzungen von Planungen sowie der Simulation der räumlichen, ökonomischen, ökologischen und sozio-kulturellen Auswirkungen.

Weitere in den Experteninterviews genannte Arbeitsschritte, die in der Praxis die Dauer des Planverfahrens stark geprägt haben, sind in absteigender Reihenfolge folgende:

- Die Qualität bzw. die Dauer der Erstellung externer Gutachten.
- Probleme bei der Datenbeschaffung insbesondere im Rahmen der Bestandsaufnahme.
- Die TöB Beteiligung, genauer die „Verarbeitung der eingegangenen Anregungen sowie die Abstimmung mit den Fachplanungen.“

Die Dauer der Erstellung externer Gutachten bezog sich in den Experteninterviews vornehmlich auf die Landschaftsplanung, die jeweils eine lange Zeitspanne in Anspruch genommen hat und zudem einige Kontroversen in den politischen Gremien verursacht hat. Die Dauer externer Gutachten bzw. deren zeitliche Einbindung in das Verfahren bedarf zur Optimierung eines Verfahrensmanagements, das anhand von Checklisten zu einem frühen Stadium abklärt, ob begleitende Gutachten notwendig werden. Sowohl ein Prototyp eines solchen Verfahrensmanagements<sup>475</sup> als auch die

---

<sup>475</sup> Als Beispiele für ein Verfahrensmanagement vgl. z.B. Streich, Bernd (1998): Kommunale Bauleitplanung durch computergestütztes Projektmanagement, Aachen. Begleitend sollten spezifische Checklisten entwickelt werden, die zum einen fachlich-inhaltliche Untersuchungsprogramme darstellen und zum anderen Qualitätskriterien definieren, die erfüllt sein sollten.

begleitenden Checklisten sollten vom Land als Service für die Kommunen erarbeitet werden, da viele vor allem kleinere Gemeinden weder die Kapazitäten für solcherlei Aufgaben haben noch bei der Vergabe von Planungsleistungen eine eigene Qualitätskontrolle entwerfen können. Als Plattform für die Verbreitung und Bereitstellung dieser Unterlagen könnte das vom Lehrstuhl Stadtplanung der Technischen Universität Kaiserslautern initiierte Portal für Flächennutzungsplanung online [fnpinform](http://www.fnpinform.de) ([www.fnpinform.de](http://www.fnpinform.de)) genutzt werden. Im speziellen Fall der Landschaftsplanung ist eine laufende oder zumindest periodische Aktualisierung der Unterlagen, liegen sie einmal digitalisiert vor, im Hinblick auf den Arbeitsaufwand sinnvoll. Nach §4c BauGB sind die Kommunen nun verpflichtet, die Umweltauswirkungen, die auf Grund der Durchführung der Bauleitpläne eintreten, zu ermitteln. Dieses Monitoring der Umweltauswirkungen kommt einer laufenden Aktualisierung der Unterlagen für die Landschaftsplanung sehr nahe und sollte für diese genutzt werden.

Die Probleme bei der Datenbeschaffung insbesondere im Rahmen der Bestandsaufnahme wurden in Kapitel 5.5.1 bereits unter Kostengesichtspunkten beleuchtet. Die Schwierigkeiten in Zeitmanagement dieses Arbeitsschrittes liegen darin begründet, dass zum einen das notwendige Daten- und Informationsmaterial definiert und dann von vielen verschiedenen Akteuren eingeholt werden muss und zum anderen diese Daten in unterschiedlichen Qualitäten eingehen (z.B. digitale und analoge Daten, unterschiedliche Formate etc.). Im Hinblick auf ein zeitökonomisches Verfahrensmanagement sollte beachtet werden, dass die Datenlage strukturiert aufbereitet wird, eine gezielte Informationsbeschaffung in Abstimmung mit den Fachplanungsträgern und TöB von planungsrelevanten Daten stattfindet und ggf. bestehende Datenlücken geschlossen werden. Zur Bewältigung dieses Arbeitsschrittes sind bereits viele Akteure zu koordinieren und beteiligen. Wie die Forschungsarbeit an der Technischen Universität Kaiserslautern zum Thema „Dynamisierung und Flexibilisierung von Planverfahren der Stadtplanung durch Informations- und Kommunikationssysteme (luK Systeme)“ ergeben hat, findet auch zur Zeit noch kein Einsatz von Informations- und Kommunikationssystemen in den Kommunen statt, der explizit und kohärent auf das Ziel der Verfahrensverkürzung ausgerichtet ist. Beim Daten- und Dateitransfer zwischen den verschiedenen am Planverfahren beteiligten Akteuren gehen noch immer wertvolle Informationen durch unterschiedliche Systeme und Formate verloren. Das Herstellen einer Kompatibilität der Daten sofern möglich und das Nachbearbeiten von Informationen erfordert viel Zeit. Auf die bestehenden Standardisierungsansätze wurde in Kapitel 5.5.1 bereits hingewiesen. Auf der Basis standardisierter Formate sollten sukzessive alle raumrelevanten Datenbestände digitalisiert werden.

Zudem gilt auch hier, dass bei einem begleitenden Monitoring bzw. einer on-going Evaluation (im Sinne einer „Raumbeobachtung“ für die örtliche Ebene) der Datenbestand für die Bestandsaufnahme weitgehend aktuell gehalten wird und bei künftigen Aufstellungs- oder Änderungsverfahren dann wesentlich schneller zur Verfügung steht.

Empfehlungen für die effizientere Verarbeitung der eingegangenen Anregungen im Rahmen der TöB Beteiligung wurden bereits in Kapitel 5.4.2 und 5.5.1 formuliert, so dass an dieser Stelle auf eine Wiederholung verzichtet werden kann.

Die Einschätzung der Experten hinsichtlich der Dauer der Planverfahren zur Aufstellung der Flächennutzungspläne war sehr unterschiedlich und reichte von der Aussage „gut Ding will Weile haben“ bis hin zu der Meinung, dass die Verfahren viel zu lange dauern würden. Vor dem Hintergrund, dass die Planverfahren hinsichtlich ihrer Dauer sehr unterschiedliche Zeitspanne aufweisen, liegt die Vermutung nahe, dass das „politischen Interesse“ an einer aktuellen Flächennutzungsplanung und der Be-

schäftigung mit Fragen der künftigen städtebaulichen Entwicklung in enger Verbindung mit der Dauer des Planverfahrens steht. Unter Berücksichtigung der anstehenden Herausforderungen an die Kommunen hinsichtlich ihrer städtebaulichen Entwicklung und auch der aufgezeigten Notwendigkeit einer intensiveren partizipativen Öffentlichkeitsarbeit sollten die Planverfahren verkürzt werden, um einen Spannungsbogen zu erhalten. Ebenso wie die Kosten nur in einem gewissen Umfang, der nicht generalisierungsfähig ist, durch ein effizienteres Verfahrensmanagement und Kommunikationskonzept gesenkt werden können, gilt dies auch für die Dauer der Planverfahren. Die Erstellung der fachlichen Unterlagen zur Entscheidungsvorbereitung und die dafür notwendige Zeit ist nur ein Faktor, der sicher vor allem durch eine effizientere Nutzung moderner Informations- und Kommunikationssysteme und –technologien sowie durch ein konsistentes Verfahrensmanagement in kürzeren Zeiträumen erarbeitet werden kann. Die politischen Entscheidungsprozesse und Entscheidungen sind hingegen geprägt von Gesetzmäßigkeiten, die sich nur wenig in Schemata pressen lassen.





## VI Zusammenfassung mit Einschätzung der Evaluationsmethode

### 6.1. Zusammenfassung

#### PROBLEMSTELLUNG UND ZIEL DER UNTERSUCHUNG

Anlass der Untersuchung ist die anhaltende Diskussion über die Legitimation einer Gestaltung der Raumentwicklung durch räumliche Planung, insbesondere der Steuerung der Siedlungsentwicklung. Im Rahmen von Deregulierungstendenzen, als Resultat verschiedener gesellschaftlicher Tendenzen (Ökonomisierung gesellschaftlicher Bereiche, zunehmende Pluralität der Lebensstile, ablehnende Haltung gegenüber staatlichen Vorgaben etc.), gerät die räumliche Planung mit ihrem Steuerungsanspruch in das Kreuzfeuer der Kritik. Ein „Bedarf“ an räumlicher Planung im Sinne einer gesamträumlichen, überfachlichen, koordinierenden Entwicklungsplanung der natürlichen und gebauten Umwelt in einem Gebiet wird im Rahmen der Arbeit hergeleitet<sup>476</sup>

- aus dem Primat des Gemeinwohls gegenüber den wirtschaftlichen und privaten Individualinteressen bei einer Begrenztheit der Ressource Fläche (und ihrer unterschiedlichen Qualitäten),
- aus dem Anspruch heraus „Fürsprecher“ zu sein für künftige Generationen und Interessen von anderen „nicht marktfähigen“ Bevölkerungsgruppen, um deren Lebensbedingungen und Handlungsoptionen aufrecht zu erhalten sowie
- aus der Notwendigkeit der Reduzierung externer Effekte und der Sicherung von „Kollektivgütern“.

Mit den letzten zwei Novellierungen des BauGB 1998 und 2004 wurde dabei im System der Raumplanung in Deutschland jeweils die Ebene der Flächennutzungsplanung gestärkt, obwohl Untersuchungen ergeben haben, dass gerade dieser Ebene in der Praxis nicht die ihr vom Gesetzgeber zgedachte strategisch steuernde Funktion zukommt.<sup>477</sup> Dieser Strategie ging dabei weder eine Evaluation der Steuerungswirkung der Flächennutzungspläne im Sinne einer Erfolgskontrolle bzgl. der Umsetzung der gemeindlichen Entwicklungsplanung für die Bodennutzung voraus noch wurde von den Expertengruppen eine Evaluation von Dauer und Kosten der Flächennutzungsplanverfahren als wesentliche Effizienzfaktoren für eine Gegenüberstellung von Aufwand und Nutzen der Flächennutzungsplanung für die gemeindliche Entwicklung durchgeführt.

Ausgehend von der Hypothese, dass der Aspekt der Kontrolle der Zielerreichung, d.h. der Evaluation der unmittelbaren Wirkungen des (vollzogenen) Plans geeignet ist, die Kritik bzgl. der mangelnden Steuerungswirkung der räumlichen Planung zu bestätigen oder zu widerlegen, ergibt sich das Ziel der Arbeit eine darauf ausgerichtete praxistaugliche Evaluationsmethode zu erarbeiten. Dies wird am Beispiel der Flächennutzungsplanung durchgeführt. Dabei stehen im Mittelpunkt:

- erstens die Entwicklung einer Untersuchungsmethode zur Erfolgskontrolle der Steuerungswirkung der Plandarstellungen des Flächennutzungsplans sowie der erzielten Wirkungen der Beteiligungsrunden im Rahmen des Planverfahrens zur Aufstellung des Flächennutzungsplans und

---

<sup>476</sup> Vgl. vertiefend Kapitel 1.

<sup>477</sup> Vgl. beispielhaft Lüers, Hartwig (1997): a. a. O., Mitschang, Stephan (2003): a. a. O. und Bunzel, Arno; Meyer, Ulrike (1996): a. a. O.

- zweitens die Entwicklung eines systematischen Erhebungsschemas als Bestandteil der Untersuchungsmethode zur Bestimmung der Dauer der Planverfahren und der einzelnen Verfahrensschritte sowie der Ermittlung der Kosten der Planverfahren.

## DIE EVALUATIONSMETHODE

In der Regel sind Evaluationsstudien hypothesenprüfend angelegt, da einfache oder komplexe Wirkhypothesen zu überprüfen sind. In dem Untersuchungsfeld dieser Arbeit wird aus zwei Gründen Explorationsbedarf gesehen: erstens, weil es sich im Untersuchungsfeld der Arbeit um einen - zumindest systematisch - relativ unerforschten Untersuchungsbereich handelt und zweitens, weil neben den Outputs (Darstellungen) auch Aktivitäten (Beteiligungsverfahren) von Interesse sind. Als Untersuchungsart wird demnach eine explorative Studie gewählt. Ziel ist es, Voraussetzungen für fundierte Hypothesen über die Steuerungswirkung und Effizienz der Flächennutzungsplanung zu schaffen. Dazu wird eine summative, externe Evaluationsmethode konzipiert, die so angelegt wird, dass sie auch als Grundlage für eine formative interne Evaluation dienen kann.

Die Anzahl von insgesamt über 200 flächennutzungsplanungspflichtigen Städten, Gemeinden und Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz macht eine Totalerhebung im Rahmen dieser Dissertation nicht möglich. Für diese Untersuchung wird als Evaluationsstrategie daher der konzeptionell reflektierte Fallstudienansatz gewählt. Die Gemeinden lassen sich anhand verschiedener Parameter kategorisieren, so dass durch eine konzeptionell reflektierte Auswahl eine gewisse Übertragbarkeit der Ergebnisse und eine begrenzte Repräsentativität<sup>478</sup> erreicht werden kann.

Die Effizienz der Planverfahren zur Aufstellung eines FNPs anhand der Faktoren Dauer und Kosten des Aufstellungsverfahrens wird anhand der aktuellen Flächennutzungspläne untersucht. Aufgrund der Vielzahl an unterschiedlichen Rahmenbedingungen für die Flächennutzungsplanung lassen sich weder hinsichtlich der Kosten noch hinsichtlich der Dauer allgemeingültige „Grenzwerte“ formulieren. Die Dokumentation der tatsächlichen Größen „Kosten“ und „Dauer“ der Aufstellungsverfahren im Rahmen der Fallstudien dient aber einerseits der Bestandsaufnahme, um Effizienz-Bezugsgrößen für die Einschätzung der Nutzen-Aufwand Relation der Flächennutzungsplanung zu gewinnen und andererseits um Lösungsansätze bezüglich einer Kostensenkung und einer Verkürzung der Dauer der Planverfahren generieren zu können. Methodisch handelt es sich in diesem Untersuchungsfeld demnach überwiegend um eine Bestandsaufnahme in den Fallstudiengemeinden und eine anschließende qualitative Inhaltsanalyse der Interviewergebnisse.

In Rahmen der Gesamtuntersuchung wird ein Methodenmix aus quantitativen und qualitativen Methoden eingesetzt. Als Informationsquellen werden in erster Linie die Flächennutzungspläne und die Erläuterungsberichte<sup>479</sup> der Fallstudien-Gemeinden genutzt. Ergänzend werden halb-standardisierte, direkte Experteninterviews zur Da-

---

<sup>478</sup> Die Auswahl der Fallstudien-Gemeinden ist repräsentativ, wenn sie in ihrer Zusammensetzung der Gesamtheit der rheinland-pfälzischen Gemeinden möglichst stark ähnelt. Sie ist merkmalspezifisch repräsentativ, wenn ihre Zusammensetzung hinsichtlich einiger relevanter Merkmale der Populationszusammensetzung entspricht. Eine solche merkmalspezifische Repräsentativität ist für diese Arbeit im leistbaren Umfang mithilfe von Anforderungen an die Fallstudien-Gemeinden hergestellt. (vgl. Kapitel 3.5).

<sup>479</sup> Da die FNPs in den Fallstudiengemeinden von Untersuchungsansatz her vor Inkrafttreten des EAGs aufgestellt und genehmigt wurden, wird hier nicht von Begründung, sondern von Erläuterungsbericht gesprochen.

tenerhebung für die Bearbeitung der Untersuchungsfelder durchgeführt. Der Interview-Leitfaden ist im Anhang dokumentiert.

Die Evaluationsfragen und die Methodik im Teilbereich „Steuerungswirkung der Darstellungen des FNPs“ (inhaltliche Evaluation) sind dabei so entwickelt worden, dass sie im Fall eines gelungenen Praxistests von interessierten Gemeinden auch für formative Evaluationen während der Geltungsdauer des Flächennutzungsplanes verwendet werden können, um den Stand der Umsetzung der Flächennutzungsplanung zu verfolgen und zu prüfen, Hinweise für Änderungserfordernisse zu bekommen bevor sie punktuell erforderlich werden sowie ggf. Aufschlüsse darüber zu gewinnen, wann mit den Arbeiten für eine Neuaufstellung begonnen werden sollte. Dies ist vor dem Hintergrund der im BauGB 2004 enthaltenen Regelung zur Überprüfung von Flächennutzungsplänen spätestens 15 Jahre nach ihrer Aufstellung hinsichtlich notwendiger Anpassungen an neue städtebauliche Entwicklungen (§5 Abs.1 Satz 3 BauGB) sinnvoll. Diese Regelung impliziert eine regelmäßige Evaluation der Flächennutzungsplanung, mit deren Hilfe sich die Gemeinde darüber Rechenschaft ablegt, was aus der aktuellen Flächennutzungsplanung für die Gemarkung geworden ist, welche Planungen bereits realisiert sind und welche neuen Herausforderungen sich auf der Ebene der Flächennutzungsplanung stellen.

Eine Generalisierung der Ergebnisse durch die Auswahl der Fallstudien-Gemeinden anhand der Besonderheiten in der Differenzierung der Gemeinden in Rheinland-Pfalz, lässt sich begrenzt rechtfertigen durch die konzeptionell reflektierte Auswahl der Fallstudien-Gemeinden. Diese Auswahl findet anhand der Kriterien raumstrukturelle Lage, Zentrenstruktur, Größe der Gemeinde, Verwaltungsgliederung, Alter des FNPs und Anzahl der Änderungen und Bevölkerungsentwicklung statt. Für die Fallstudien-Untersuchung ausgewählte Kommunen sind die Stadt Ludwigshafen, die Stadt Germersheim, die Verbandsgemeinde Göllheim und die Verbandsgemeinde Wolfstein.

Eine Verallgemeinerung bzw. eine Übertragbarkeit der Ergebnisse im Sinne einer Induktion empirischer Erhebungen auf die Grundgesamtheit kann auf der Grundlage von vier Fallstudien natürlich nicht stattfinden. Lediglich die von den Auswahlkriterien bestimmten Rahmenbedingungen der Fallstudien-Gemeinden lassen eine begrenzte Repräsentativität der Ergebnisse zu, die als Basis für die Ableitung von Verbesserungsvorschlägen aber ausreichend ist.

## **DIE ERGEBNISSE DES „PRAXISTESTS“ UND DARAUS ABGELEITETE EMPFEHLUNGEN**

### **Einschätzung der Steuerungswirkung der Darstellungen und daraus abgeleitete Empfehlungen zur Erhöhung der Steuerungswirkung**

Vorbehaltlich der Notwendigkeit im gestuften Planungssystem den jeweils nachfolgenden Planungsebenen einen sinnvollen Spielraum zu lassen, kann aus den Untersuchungen der Fallstudien FNPs geschlossen werden, dass die Ziele der FNPs präziser formuliert werden sollten.

Aus zwei Gründen sollten in den Flächennutzungsplanungen deutlich definiert werden, warum eine Flächennutzungsplanung erforderlich ist und welche Ziele / welches Zielsystem<sup>480</sup> ihr zugrunde liegt:

Einerseits können die Ziele, die im Rahmen der vorbereitenden Bauleitplanung formuliert werden nicht nur als Richtschnur für die instrumentelle Umsetzung dieser im FNP, sondern auch als Vorgaben der vorbereitenden Bauleitplanung für die nachfol-

---

<sup>480</sup> vgl. ausführlicher Kapitel 5.3.1.

genden Planungsebenen dienen. Darüber hinaus kann und sollte aus dem im FNP formulierten Zielsystem eine „Strategie zur Stadtentwicklung“ (Konzeption) in dem Sinn ablesbar sein, dass damit Richtschnüre für koordiniertes Handeln und Entscheiden v. a. der öffentlichen Hand aber auch privater raumrelevanter Akteure als Orientierung bei der Umsetzung der Planungen zur Verfügung stehen.

Andererseits sind Erfolgskontrollen abhängig von klaren und nachvollziehbaren Zielsetzungen, um aus diesen „messbare Kriterien“ ableiten zu können, anhand derer eine Wirkungskontrolle durchgeführt werden kann. Je deutlicher die Ziele formuliert sind, desto eher kann eine maßgeschneiderte und dem Instrument gerecht werdende Methode zur Wirkungskontrolle erarbeitet werden.

Als Empfehlungen zur Entwicklung eines Zielschemas lassen sich formulieren:

- Die „Übersicht“ verschaffen und dokumentieren (Karten, Luftbilder, andere geeignete raumbezogene Darstellungen sowie erste quantitative Abschätzungen zu relevanten Aspekten).
- Die Erforderlichkeit für die Flächennutzungsplanung begründen – die Situation/Schwachstellen erkunden und benennen.
- Öffentliche Diskussion über das „Leitziel“ anstoßen, durchführen und ein konsensfähiges Leitziel formulieren sowie in zentralen Elementen für den FNP konkretisieren.
- Ergebnis dieser Diskussion im Stadt- bzw. Gemeinderat als Teil der inhaltlichen Grundlagen (neben z.B. Fachgutachten) für die Aufstellung des FNPs beschließen (Selbstbindung der Politik, Verwaltung, Bürger für den weiteren Prozess)
- Auf der Basis: Erarbeitung eines Zielsystems FNP mit den Bausteinen: Leitziel, ggf. Darlegung räumlich übergreifender Bausteine des Leitziels, Zielsystem mit Teilzielen orientiert an den notwendigen Darstellungsarten, Operationalisierung und Umsetzung im FNP (ggf. mit Steckbriefen).
- Die Entwicklung eines solchen Zielsystems ist gemeindespezifisch zu erstellen und kann nur sehr begrenzt als „Checkliste“ vorgedacht werden. Leitziel sollte eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung sein, die es in den Kernbereichen „Steuerung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung“, „Steuerung des Stadtbau“ und „Steuerung der Umweltvorsorge“ über Darstellungen im FNP gemeindespezifisch zu operationalisieren gilt.

Die Fallstudienuntersuchung im Rahmen dieser Arbeit hat gezeigt, dass in Flächennutzungsplänen von Kommunen in (peripher gelegenen) ländlichen Räumen aus den Regionalplänen vor allem in den Bereichen Zielformulierungen, Darstellung des Status quo, prognostische Aussagen, Verkehr, Flächen für Aufschüttungen und Abgrabungen etc. einiges übernommen wurde. Aufgrund der knapp bemessenen personellen Ausstattung dieser Kommunen, der entsprechenden Vorarbeiten, Zielaussagen und Formulierung von Grundsätzen der Raumordnung in den Regionalplänen und angesichts der Komplexität der Flächennutzungsplanung, der Arbeits- und Verfahrensschritte, ist diese Handlungsweise nachvollziehbar.

Anhand der in Kapitel 5.1 skizzierten künftigen Herausforderungen an Entwicklungsprozesse der Kommunen kristallisierte sich heraus, dass vor allem aus den Anforderungen, die sich aus dem demographischen Wandel ergeben, in peripher gelegenen Räumen ein besonderes Handlungserfordernis resultiert und eine stärker ausgeprägte regionale Sichtweise bei der Suche nach Lösungsansätzen notwendig wird (z.B. hinsichtlich der Probleme der Leistungsfähigkeit der kommunalen Daseinsvorsorge).

Deshalb werden verschiedene Denkmodelle hinsichtlich des Einsparens einer Planungsebene bezogen auf die Ebenen Regionalplanung und Flächennutzungsplanung diskutiert. Problemadäquat und zielführend verspricht am ehesten die Zusammenfassung der Flächennutzungsplanung und der Regionalplanung zu einem neuen Planotyp, dem regionalen Flächennutzungsplan, wie er mit §9 Abs. 6 ROG im Vernehmen mit §204 BauGB ermöglicht wurde<sup>481</sup> zu sein. Nach §9 Abs. 6 ROG 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 BauGB übernimmt.

Auf der Grundlage der aufgezeigten bestehenden Überlegungen und Ansätze (inhaltlicher und verfahrenstechnischer Art) wird empfohlen in Rheinland-Pfalz eine Experimentierklausel für die Anwendung des regionalen Flächennutzungsplans mit einer wissenschaftlichen Begleitforschung anzustoßen. Zum Praxistest und der Untersuchung der Leistungsfähigkeit dieses Instrumentes auch im ländlichen Raum sind Modellvorhaben notwendig, zumal die Möglichkeit der Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplans auch in Verdichtungsräumen insgesamt gesehen bundesweit bisher wenig Resonanz hervorgerufen hat. Hierfür wären vorab, ausgehend von der Hypothese, dass regionale Flächennutzungspläne im (peripher gelegenen) ländlichen Raum ein Regelfall werden könnten, fachliche und normative (juristische) Fragestellungen noch vertiefend zu untersuchen.

Nach der Evaluation der Darstellungen und der Einschätzungen im Rahmen der Experteninterviews lässt sich die These ableiten, dass zu den „Kerninhalten“ der Flächennutzungspläne die Darstellung von Bauflächen, von Grünflächen und Flächen für Nutzungsbeschränkungen sowie von Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft zählen.

Diese These stützt sich auch darauf, dass die Darstellungsarten Flächen für Versorgungsanlagen, Flächen für den überörtlichen Verkehr und Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen, Gewinnung von Bodenschätzen v. a. nachrichtliche Übernahmen fachplanerischer Aussagen sind, während Wasserflächen, Flächen für die Landwirtschaft und Waldflächen vorwiegend eine Kennzeichnung bestehender Bodennutzungen sind. In den untersuchten Fallstudien Gemeinden war überdies der Bestand an Einrichtungen und Anlagen des Gemeinbedarfs bereits bei Aufstellung der ersten Generation an FNPs zufriedenstellend.

Die Ergebnisse der Untersuchung machen deutlich,

- dass in allen Fallstudien Gemeinden die Steuerungswirkung der Darstellung der Wohnbauflächen im Verhältnis gesehen am höchsten war.
- dass bezüglich der Darstellung gemischter Bauflächen kaum eine Steuerungswirkung erzielt wurde.
- dass die Darstellung gewerblicher Bauflächen sehr unterschiedliche Steuerungswirkungen (von 36% in Anspruch genommene Fläche bis 76%) entfaltete.
- dass die Darstellung von Sonderbauflächen in der ersten Generation der Flächennutzungspläne überwiegend der Bestandskennzeichnung diene und während der Geltungsdauer teilweise eine Umwidmung bestehender gemischter oder gewerblicher Bauflächen in Sonderbauflächen stattfand, um neuen Einzelhandelsformen gerecht werden zu können.

---

<sup>481</sup> 1998 wurde mit dem Bau- und Raumordnungsgesetz das Raumordnungsgesetz neu gefasst und der regionale Flächennutzungsplan als neues Planungsinstrument eingeführt.

Vertiefend betrachtet werden die Darstellungsarten gemischte Baufläche und gewerbliche Bauflächen, deren Steuerungswirkung in drei von vier Fallstudiengemeinden recht niedrig eingeschätzt wird und sich wesentlich geringer darstellt, als bei den anderen Bauflächenarten:

- Die Ergebnisse der Untersuchung der Steuerungswirkung gemischter Bauflächen ergab für zwei Fallstudiengemeinden eine Steuerungswirkung, die fast gleich null war, für die anderen zwei eine sehr geringe Steuerungswirkung der Darstellung.

Als Hauptgrund für die überaus niedrige Steuerungswirkung der Darstellung gemischter Bauflächen wurde von den Experten die mangelnde Akzeptanz in der Bevölkerung und bei Investoren genannt. Die offensichtlich bestehende Diskrepanz zwischen fachlichen Zielen und den Wünschen der Adressaten oder anders ausgedrückt die verträgliche Umsetzung der fachlichen Ziele kann den Adressaten der Planung scheinbar nicht nachvollziehbar vermittelt werden.

Um dieses Dilemma zwischen fachlichen Zielen und Konzepten der Bodennutzung, politischer Entwicklungsabsicht und Vorstellungen der Bürger bezüglich einer Bauflächenart aufzulösen, ist eine verbesserte Kommunikation über die Ziele und Entwicklungsmöglichkeiten (aber auch –grenzen) auf gemischten Bauflächen anzustreben. Einerseits kann dies im Rahmen der Beteiligungsverfahren und dort angesiedelter Informationen zu der Bauflächenart geschehen, andererseits dient das oben beschriebene Zielschema einer größeren Sicherheit über potentielle Entwicklungsmöglichkeiten auf der Baufläche.

Neuere Meldungen gehen von einer „Renaissance der Innenstadt“ als Wohnstandort aus. Um diese Entwicklung, die im Sinne einer multifunktionalen Innenstadtkonzeption sehr zu begrüßen ist, zu befördern, ist eine Aufklärung bzgl. gemischter Bauflächen und deren Entwicklung im Rahmen der Bebauungsplanung notwendig.

- Die Darstellung gewerblicher Bauflächen entfaltete in den Fallstudiengemeinden sehr unterschiedliche Steuerungswirkungen. Dabei wurden allerdings keine ergänzenden oder alternativen Darstellungen vorgenommen, die gewerbliche Bautätigkeit also auf dafür im FNP vorgesehene Flächen oder auf gemischte Bauflächen, gelenkt. Dies lässt den Schluss zu, dass die vorherrschende „Prognosemethode“ des Abfragens von Flächenbedarfen und –wünschen bei ansässigen Unternehmen, zu überzogenen Bedarfen geführt haben.

Zum einen besteht hier äquivalent zu den in den vergangenen Jahren entwickelten und ständig verbesserten Bauland-Potentialanalysen zur Ermittlung geeigneter Flächenreserven für die Darstellung von gewerblichen Bauflächen für verschiedene Zwecke ein eklatanter Bedarf an Prognosemethoden zur Ermittlung des Bedarfs an gewerblichen Bauflächen.<sup>482</sup> Dabei sind angesichts der immer rascher aufeinander folgenden Umbrüche in der wirtschaftlichen Entwicklung weniger quantitative Prognoseverfahren zielführend. Die Gemeinden stehen vor der Aufgabe, den Bedarf an gewerblichen Bauflächen von der wirtschaftlichen Entwicklung und den beobachtbaren Ereignissen abzuleiten. Für die Ebene der Flächennutzungsplanung sind mittelfristige „Zukunftsforschungen“ im Rahmen der Entwicklung von Szenarien zur Verdeutlichung verschiedener Entwicklungspfade, der Diskussion dieser und dann entsprechender Darstellung im Flächen-

---

<sup>482</sup> Die Beantwortung der Frage, ob das in den 70er Jahren in Nordrhein-Westfalen entwickelte GIFPRO (Gewerbe- und Industrieflächenprognose)-Modell bei fortgeschrittenem Strukturwandel noch immer tragfähige Ergebnisse liefert, steht noch aus.

nutzungsplan sinnvoll. Die voraussehbaren Bedarfe der ansässigen Unternehmen können sicher im Rahmen der Bestandspflege der jeweiligen Wirtschaftsförderung abgefragt werden, ihnen sollten aber nachvollziehbare Prognosen über Investitionspläne zu Grunde liegen und eine „Prüfung“ durch eine begleitende Prognose der Gemeinde gegenübergestellt werden. Hierfür bildet die Arbeitshilfe zur Flächenprognose „Gewerbeflächenbedarf in Brandenburg“<sup>483</sup>, die eine Weiterentwicklung des GIFPRO-Modells darstellt einen prüfungswerten Ansatz.

Künftig wird es überdies stärkerer darauf ankommen, die Bodenschutzklausel des BauGB umsetzend<sup>484</sup>, Möglichkeiten des Brachflächenrecyclings oder auch der Nachverdichtung zu nutzen, was entsprechende konzeptionelle Überlegungen, welche Nutzungen und Funktionen brachfallende Grundstücke übernehmen könnten (Szenarien) voraussetzt.

Eine standardisierte Einschätzung der Änderungsverfahren in Verbindung mit der entfalteten Steuerungswirkung der Darstellungsarten gestaltet sich sehr schwierig, da als „Maßstab“ die Gewährleistung der gesamtkoordinierenden Wirkung der Flächennutzungspläne bei der permanenten baulichen Entwicklung der jeweiligen Kommune, herangezogen werden muss. Eine stark vereinfachende Aussage im Sinne von durchschnittlich x-Änderungsverfahren pro Geltungsjahr oder x-Änderungsverfahren in der Summe führt automatisch zu der Einschätzung einer geringen Steuerungswirkung kann nicht getroffen werden, da die Art der Änderungen und ihre Auswirkungen auf die ursprüngliche Planungskonzeption zur Beurteilung ausschlaggebend ist. Gleichwohl ist der Umgang mit Änderungen als ein Indikator für den Stellenwert der Flächennutzungsplanung als gesamtgemeindliche mittelfristige Entwicklungsplanung in der jeweiligen Kommune zu werten. Mit der künftig durch die „Revisionsklausel“ in §5 Abs. 3 Satz 3 BauGB zu erwartenden stärkeren Verbreitung einer Evaluierung der Flächennutzungsplanung ergibt sich in diesem Themenfeld ggf. eine Datenbasis auf der fundiertere Aussagen und Tendenzen ableiten lassen.

Eine gewisse Häufung der Änderungsverfahren ist ab dem zehnten Jahr der Geltungsdauer zu verzeichnen. Die Ergebnisse der Fallstudienuntersuchung führen neben der Feststellung, dass Änderungsverfahren in Grundzentren und ländlichen Räumen so gut wie keine Rolle spielen, zu der Frage, ob FNPs flexibler gestaltet werden und im dynamischen Prozess der Stadtentwicklung für eine mittelfristige Zeitspanne trotzdem Steuerungsinstrument der Bodennutzung sein können.

Eine Flexibilisierung der Flächennutzungsplanung darf dabei nicht so weit gehen, dass sie zu einer inhaltlichen Entleerung führt. Vielmehr sollten die Darstellungen künftig so ausgestaltet werden, dass für – zum Zeitpunkt der Aufstellung des Flächennutzungsplans - nicht vorhersehbare Entwicklungen (sei es Art oder Ausmaß einer baulichen Nutzung) Raum bleibt, bzw. diese aufgefangen werden können. Eine höhere Flexibilität der Darstellungen des Flächennutzungsplans sollte sich dementsprechend

- einerseits auf unvorhersehbare Entwicklungen bezüglich der benötigten Quantitäten der verschiedenen Bauflächenarten und

---

<sup>483</sup> Veröffentlicht als Download-Dokument unter: Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg:  
<http://www.mir.brandenburg.de/cms/media.php/2239/gewerbeflaechenbedarfsprognose.pdf>, Zugriff am 29.11.2005.

<sup>484</sup> Vgl. auch Ganser, Robin (2005): Quantifizierte Ziele flächensparsamer Siedlungsentwicklung im englischen Planungssystem – Ein Modell für Raumordnung und Bauleitplanung in Deutschland?, in Steinebach, Gerhard (Hrsg.): Schriften zur Stadtplanung 3, Kaiserslautern.

- andererseits auf unvorhersehbare Entwicklungen bezüglich der Qualitäten, für die künftige Nachfrage an Bauflächen beziehen.

Eine Flexibilisierung hinsichtlich der benötigten Quantitäten ist in der Vergangenheit durch die Darstellung von mehr als den prognostizierten, notwendigen Flächenkontingenten hergestellt worden. Dabei wurden allerdings keine Aussagen darüber getroffen, mit welchen Prioritäten die Flächen in Anspruch genommen werden sollten, mit den entsprechenden negativen Auswirkungen hinsichtlich der Steuerungswirkung der Siedlungstätigkeit (z.B. auf besonders geeignete oder infrastrukturell effizient anzubindende Flächen). Ein Lösungsansatz zur Vorbeugung unvorhersehbare Entwicklungen bezüglich der benötigten Quantitäten der verschiedenen Bauflächenarten könnte entsprechend darin bestehen, dass zur Zeit der Aufstellung des Flächennutzungsplans in Form von Szenarien verschiedene mögliche Entwicklungen durchgespielt und auf dieser Grundlage Reaktionsmöglichkeiten definiert werden, die je nach tatsächlich verlaufender Entwicklung zum Einsatz kommen.<sup>485</sup> Jeder dargestellten Baufläche wird eine bestimmte Realisierungsstufe (Realisierungszeiträume vgl. auch Kap. 5.3.1) zugeordnet, die je nach Nachfrage und bestimmten Schwellenwerten zum Tragen kommt. Hierbei können auch die differenziert ausfallenden Ergebnisse von Baulandpotentialmodellen, die eine Eignung der Fläche unter verschiedenen definierten Gesichtspunkten ermitteln, berücksichtigt werden. Diese Vorgehensweise sollte sowohl in der Begründung als auch in der zeichnerischen Darstellung des Flächennutzungsplans ablesbar sein.

Durch die Definition einer schrittweisen, an die tatsächliche Entwicklung angepassten Aktivierung der dargestellten Bauflächen kann einerseits eine höhere Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung über eine stärker angelegte Umsetzungsorientierung und andererseits eine Flexibilisierung hinsichtlich der Inanspruchnahme der Flächenquantitäten erreicht werden. Die Grundlagenarbeiten zur Aufstellung des Flächennutzungsplans werden bei dieser Vorgehensweise stärker geprägt von alternativ möglichen stadtentwicklungspolitischen Konzeptionen auf der Basis alternativ denkbarer quantitativer Flächennachfragen als bisher, wo überwiegend die prognostischen Elemente die quantitative Entwicklung bestimmten.

Der Umgang mit unvorhersehbaren Entwicklungen bezüglich der künftig nachgefragten Qualitäten kann aufgefangen werden durch einerseits der Entwicklung differenzierterer Bedarfsanalysen und –modelle<sup>486</sup> und andererseits durch - die Darstellung von Bereichen im Flächennutzungsplan, in denen nahezu jede bauliche Entwicklung denkbar und möglich wäre und sich in das gesamtgemeindliche Nutzungsgefüge einpasst. Eine solche Flächenkategorie scheint im bestehenden Baurechtssystem unmöglich und letztendlich vor dem Hintergrund einer geordneten städtebaulichen Entwicklung auch nicht erstrebenswert zu sein.

Aufgrund des demographischen und wirtschaftlichen Strukturwandels wird es künftig zu vermehrt brachfallenden Immobilien im Stadtgefüge kommen, für die nicht immer mittelfristig absehbare Nachnutzungen bestehen werden. Das Offenhalten von heute unvorhersehbaren Nachnutzungen für diese Immobilien, die Öffnung für Zwischennutzungen und das zeitweise „Liegenlassen“ kann durch zeitlich befristete „weiße Flächen“ im Flächennutzungsplan erreicht werden. Eine planungsmethodische Lü-

---

<sup>485</sup> Vgl. so ähnlich auch Greiving, Stefan (1998): a. a. O.

<sup>486</sup> Prognoseunsicherheiten lassen sich aber auch durch noch so differenzierte und kleinteilige Bedarfsanalysen und –modelle nicht ausschließen. Wie in den voran stehenden Kapiteln aber deutlich wurde, können durch solche bedarfsgerechtere Darstellungen und Zielvorgaben getroffen werden, die die Umsetzungsorientierung der Flächennutzungsplanung erhöhen.



cke, die diese Aufgabenstellung aufwirft, ist die Entwicklung eines Prüfverfahrens zur Verträglichkeit potentieller Nutzungen mit der Umgebung (ökonomischen, ökologischen und sozio-kulturellen Strukturen) sowie dem Stadtentwicklungskonzept bzw. Flächennutzungsplan definiert, und bei entsprechender Nachfrage zur Anwendung kommt.

Die Geltungsdauer der Flächennutzungspläne mit der nunmehr definierten Zielvorstellung des Gesetzgebers von 15 Jahren ist verbunden worden mit der Aufgabe dann zu überprüfen ob er vor dem Hintergrund der Gewährleistung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, geändert, ergänzt oder neu aufgestellt werden muss. Angesichts der unvorhersehbaren Entwicklungen, mit denen die Kommunen in den kommenden Jahren umgehen müssen, ist es sinnvoll diese „Prüfung“ in Form einer pragmatisch und praxisfreundlichen Evaluation der Flächennutzungsplanung in kürzeren Abständen durchzuführen. Zum ersten kann so die tatsächliche Bedarfsentwicklung mit der Konzeption des Flächennutzungsplans abgeglichen werden, zum zweiten eine stärkere Umsetzungsorientierung der Flächennutzungsplanung erzielt werden und zum dritten frühzeitig der ggf. entstehende Bedarf der Nachsteuerung aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen ermittelt werden.

### **Einschätzung der Steuerungswirkung der Beteiligungsrunden und daraus abgeleitete Empfehlungen**

Die Beteiligung der Bürger entfaltet, wie in Kapitel II dargestellt, zwar keine direkte Steuerungswirkung, sind aber durch ihre Informations- und Partizipationsfunktion auch darauf angelegt das Verständnis für und die Akzeptanz der Planung zu steigern. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass durch eine breite Diskussion, fundierte Information und eine für die Bürger verständliche und transparente Zielsetzung und Darstellung dazu beitragen soll, Akzeptanz der Planung herzustellen und Einzelinteressen ggf. in diesen Kontext einzubauen, letztendlich also Änderungen im Laufe der Geltungsdauer zu vermeiden.

Die beobachtete Beteiligungsintensität war insgesamt recht gering. Dabei ist festzuhalten, dass sie in den Fällen, in denen ein Austausch zwischen planender Verwaltung und Bürgern z.B. in Form von Versammlungen organisiert wurde, deutlich höher war als bei lediglich schriftlicher Information.

Der FNP stellt eine strukturelle Zielvorstellung dar, „mit dem Nachteil, dass der Plan einen künftigen Zustand darzustellen scheint, während er in Wahrheit nur zeigt, wie sich die Gemeinde die langfristige Nutzung ihrer räumlichen Ressourcen zum Zeitpunkt der Planaufstellung vorstellt.“<sup>487</sup> Eine Schlüsselrolle kommt privaten Akteuren und Bürgern dadurch zu, dass der Plan – neben einem „Planungsprogramm für die Gemeinde“ - ein Angebot an potentielle Bauherren darstellt. Investieren diese nicht, bleibt der Plan Papier. Bürgerbeteiligung kann und sollte in diesem Zusammenhang stärker als eine Phase des Marketings für die (Entwicklungs-)Planung begriffen werden.

Gleichzeitig kann Planung bedürfnisgerechter stattfinden je mehr Interessen und Bedürfnisse im Verfahren artikuliert werden (können). Prozessqualität im Rahmen der Beteiligungsrunden im Aufstellungsverfahren eines FNP führt zu einer Ergebnisqualität der Planung<sup>488</sup> in dem Sinn, dass

---

<sup>487</sup> Albers, Gerd (1999): a. a. O., Seite 576.

<sup>488</sup> Vgl. auch Gosmann, F.; Mangels, K.; Marx, Ch. (2005): Mut zur Innenstadt; in: Planerin, Fachzeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesplanung, Heft 3/05, Berlin.

- zum einen eine breite Informationsbasis über den Planungsraum und die Bedarfe der Bürger und TöB die Qualität des Plans erhöhen,
- zum zweiten eine Identifikation der Akteure mit der Kommune und ihrer Entwicklung angestoßen wird und
- zum dritten eine Umsetzung wahrscheinlicher erscheint, weil lokale Akteure der Kommunalentwicklung (auch TöB) frühzeitig mit ihren Bedarfen und Wünschen eingebunden werden und eine gewisse Planungssicherheit für Vorhaben erzeugt wird (Steuerung dann erfolgt ist).

Ergebnisqualität bedeutet in dem hier betrachteten Ausschnitt, einen Rahmen für die jeweilige Kommunalentwicklung zu formulieren, ein Angebotsmuster an potentiellen Bauflächen, Flächen für Anlagen für technische und soziale Infrastruktur, Freiflächen etc. vor zu denken, das von den Akteuren ausgefüllt und realisiert wird.

Es sollte Anliegen der Kommunalpolitik und Verwaltung sein, Planungsprozesse einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen, um das bisher verschenkte Steuerungspotential, das aus dem Verfahren heraus erzielt werden kann, zu nutzen. Ziel ist es eine Identifikation mit Kommunalentwicklung anzustoßen und lokale Partner für die Kommunalentwicklung zu gewinnen.

Eine hohe Prozessqualität hinsichtlich des Bausteins „Beteiligung der Öffentlichkeit“ und deren steuernde Wirkung in Bezug auf Rahmen ausfüllendes Handeln kann zusammenfassend erzielt werden, wenn folgende Merkmale in unterschiedlichsten Arten und Weisen erfüllt werden:

- Den Prozess strukturieren! Die Prozessstruktur muss die spezifischen örtlichen Gegebenheiten berücksichtigen sowie einen Spannungsbogen aufweisen, der dazu geeignet ist, die Beteiligungsintensität zu erhalten. Eine Varianz in den Veranstaltungsformen und die frühzeitige Definition der „Spielregeln“ für die Beteiligung sind ebenso wichtige Kriterien wie die politische Verankerung.
- Über Flächennutzungsplanung informieren! Nur auf der Basis von Informationen hinsichtlich der Aufgabe der Flächennutzungsplanung, des Ablaufs des Aufstellungsverfahrens, der Ziele und der Grundlagen für die Flächennutzungsplanung können Bürger sich sachlich-fachlich beteiligen und ihre Eigeninteressen in die Planungskonzeption einordnen.
- Früh beteiligen! Offen sein! Eine möglichst frühzeitige Beteiligung ohne feste Bindungen an eine Konzeption stellt sicher, dass tatsächlich alternative Modelle entwickelt werden können und nicht nur Anregungen bzw. Bedenken gegen einzelne Sachverhalte formuliert werden.
- Differenzierte Angebote für verschiedene Bevölkerungsgruppen machen! Allen Interessierten sollte eine reelle Chance zur Beteiligung gegeben werden.
- Die neuen Informations- und Kommunikationssysteme nutzen!
- Lokales „Kapital“ früh einbinden! Die Umsetzung der der Flächennutzungsplanung zugrunde liegenden Planungskonzeption bedarf privaten und öffentlicher Investitionen. Bereits im Rahmen der Beteiligungsrunden kann gezielt um potentielle Investoren geworben werden.
- Einschätzung des Nutzen-Kosten Verhältnisses beim Prozessdesign!

Hinsichtlich der Beteiligung der TöB / der Behördenbeteiligung muss ebenso wie bei der Beteiligung der Öffentlichkeit unterschieden werden zwischen der Gewährleistung der Qualität der Anregungen und der Gewährleistung der bestmöglichen Verarbeitung der eingehenden Beiträge. Vor diesem Hintergrund können als Anforderungen formuliert werden:

- Früh einbinden! Nur wenn die Beiträge in einem frühen Planungsstadium abgefragt werden, kann die Datenlage strukturiert verbessert werden und gemeindliche Entwicklungsoptionen in Verbindung mit denen der TöB in Szenarien durchgespielt und diskutiert werden. Dies wird vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung, die dazu führt, dass Entwicklungsoptionen und damit Planungen von Siedlungsstruktur und Infrastrukturen sorgfältiger als bisher aufeinander abgestimmt werden müssen, künftig wichtiger.
- Verfahrensbücher erstellen! Beiträge gezielt und formalisiert abfragen! Das Formblatt für die „Beteiligung der Träger öffentlicher Belange an der Bauleitplanung“, das dem Rundschreiben des rheinland-pfälzischen Ministeriums der Finanzen<sup>489</sup> stellt in Ansätzen ein solches Verfahrensbuch dar.
- Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationssysteme nutzen! Zur Einholung der Stellungnahmen sollte der „E-mail-Verkehr“ genutzt werden, um Kosten und Zeit zu sparen.

Eine hohe Ergebnisqualität der TöB Beteiligung ist im Sinne dieser Arbeit dann erreicht worden, wenn ein fachlich stimmiger Plan entstanden ist, während der Geltungsdauer des FNPs keine Änderungen aufgrund von zum Aufstellungszeitpunkt absehbaren TöB-Planungen oder Maßnahmen stattfinden und die vorgesehenen Planungsabsichten der TöB abgewickelt werden können.

Neben der frühzeitigen und intensiven Beteiligung der Bürger und der TöB ist es sinnvoll, parallel die politischen Gremien von Anfang an an der Planung zu beteiligen, um auch einen möglichst breiten politischen Konsens zu erzielen. Dies ist einerseits der Umsetzung dienlich und andererseits findet auf diese Weise eine latente Bindung der Kommunalpolitik an die jeweiligen Planungsstände statt. Besonders im Fall einer absehbaren Kommunalwahl im Laufe des Aufstellungsverfahrens kann dies von hoher Bedeutung sein.

### **Einschätzung der Effizienz der Planverfahren zur Aufstellung der Flächennutzungspläne und daraus abgeleitete Empfehlungen**

Angaben über Kostenfaktoren der Flächennutzungsplanung konnten lediglich im Rahmen der Interviews erhoben werden. Kein Interviewpartner verfügte über Erhebungen bzw. Material zur Kostenerfassung der Flächennutzungsplanung, deshalb konnten jeweils nur teilweise Auskünfte über die Kostenfaktoren gemacht werden.

Dieser Untersuchungsbereich muss auf der Grundlage einer breiteren Testphase der Evaluationsmethode zur Flächennutzungsplanung weiter entwickelt werden. Zum einen, um der Diskussion über die Rechtfertigung des Nutzens von Planungsleistungen der Raumplanung gegenüber von Steuerzahlern zu einer substantiellen Basis zu verhelfen, zum zweiten, da die Kosten für eine bestimmte Planungsleistung im Verhältnis zu ihrer Steuerungswirkung auch ein Indikator für Aussagen bzgl. des künftigen Nutzens / Bedarfs sind (Kosten-Nutzen-Analyse) und zum dritten um sinnvolle und sachdienliche Hinweise auf potentielle Einsparpotentiale zu bekommen.

Die Dauer der Planverfahren der Flächennutzungsplanung variierte in den Fallstudien-Gemeinden von „echten zwei Jahren“ (auf dem Papier über 12 Jahre) in Ludwigshafen bis zu 13 Jahren und 4 Monaten in der Stadt Germersheim.

Die Kernfrage für Empfehlungen hinsichtlich einer optimierten Dauer von Planverfahren lautet: wie kann ein intelligentes Verfahrensmanagement aussehen, das den

---

<sup>489</sup> Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2000): a. a. O.

Faktor Zeit in eine zweckdienliche Beziehung setzt zu einem adäquaten Zeitfenster für die benötigte fachliche Tiefe und Reife einerseits und die politischen Abstimmungs- und Konsensprozesse andererseits?

Die beiden erhobenen Effizienzfaktoren Kosten und Dauer der Planverfahren zur Aufstellung eines FNP zur Einschätzung und Bewertung des Aufwand-Nutzen-Verhältnisses führten zu folgenden Aspekten und Empfehlungen, die für beide Faktoren von besonderer Bedeutung sind:

- Die Datenbeschaffung und –auswertung zur Bestandsaufnahme zu Beginn der Planung ist ein bedeutender Faktor hinsichtlich der Kosten und der Dauer des Planverfahrens. Kosten- und Zeiteinsparungen können durch ein effizientes Verfahrensmanagement realisiert werden. Im Hinblick auf eine kosten- und zeitökonomisches Verfahrensmanagement sollte beachtet werden, dass die Datenlage strukturiert aufbereitet wird, eine gezielte Informationsbeschaffung in Abstimmung mit den Fachplanungsträgern und TöB von planungsrelevanten Daten stattfindet und ggf. bestehende Datenlücken geschlossen werden. Beim Daten- und Dateitransfer zwischen den verschiedenen am Planverfahren beteiligten Akteuren gehen noch immer wertvolle Informationen durch unterschiedliche Systeme und Formate verloren. Das Herstellen einer Kompatibilität der Daten sofern möglich und das Nachbearbeiten von Informationen bindet hohe finanzielle Ressourcen und Zeit. Auf der Basis standardisierter Formate sollten sukzessive alle raumrelevanten Datenbestände digitalisiert werden.
- Die letztendlich mögliche Leistungsfähigkeit der Informations- und Kommunikationssysteme zur Beschleunigung und Vereinfachung des Arbeitsschrittes „Bestandsaufnahme“ im Rahmen der Flächennutzungsplanung ist derzeit allerdings noch nicht abseh- und prognostizierbar. In diesem Bereich gilt es weiterhin in interdisziplinären Teams zu forschen.
- Die Beteiligung der TöB erwies sich im Rahmen der Untersuchung ebenfalls als ein wesentlicher Zeit- und Kostenfaktor.
  - Das zweimalige Kopieren und Versenden der Planungsunterlagen zur frühzeitigen Beteiligung und im Rahmen der Auslegung war angesichts der Materialfülle sicher ein Kostenfaktor, der sich künftig aber durch das Versenden von CD-Roms, per e-mail oder die Bereitstellung der Daten auf einem Server mit Zugangsberechtigung für beteiligte Akteure stark verringern lässt. Mit der Einführung von §4a Abs. 4 BauGB<sup>490</sup> sind in diesem Bereich sowohl die Beteiligung der Öffentlichkeit als auch die der TöB verfahrenstechnisch vereinfacht und sowohl unter zeitlichen als auch unter Kostenaspekten optimiert worden.
  - Kostensenkende und zeitsparende Empfehlungen hinsichtlich der Verarbeitung der Anregungen der TöB gehen einher mit den bereits formulierten Anforderungen an die Qualität der Anregungen und der Verarbeitung der Beiträge. Die Erstellung von Verfahrensbüchern mit deren Hilfe die Beiträge der TöB gezielt, also jeweils sachbezogen und formalisiert abgefragt werden, erleichtern die Verarbeitung.
- Die Kosten für die Behandlung der Flächennutzungsplanung in politischen Gremien im Rahmen des Aufstellungsverfahrens machen neben den fachlich-

<sup>490</sup> §4a Abs.4 BauGB: Bei der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung können ergänzend elektronische Informationstechnologien genutzt werden. Soweit die Gemeinde den Entwurf des Bauleitplans und die Begründung in das Internet einstellt, können die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen TöB durch Mitteilung von Ort und Dauer der öffentlichen Auslegung und der Internetadresse eingeholt werden. Die Mitteilung kann im Wege der elektronischen Kommunikation erfolgen (...).

inhaltlichen Aufstellungskosten (=Planungskosten) eine immense Summe aus. Gleichzeitig werden sie als ein Hauptfaktor für Verzögerungen im Verfahren genannt. Angesichts der Individualität der Planungssituationen in den verschiedenen Kommunen kann keine generalisierungsfähige Summe oder Betragsspanne etwa pro Einwohner vorgegeben werden. Denkbar wären allerdings standardisierte Zeitspannen, in denen die politischen Gremien im Rahmen eines Aufstellungsverfahrens zu Entscheidungen kommen sollten.<sup>491</sup> Zu bedenken ist allerdings, dass durch eine intensive Diskussion des Planungskonzeptes und weitgehend konsensuale Einigung im politischen Raum auf das Nutzungsmuster eine höhere Bindung der Kommunalpolitiker an das Planungsergebnis und somit eine höhere Umsetzungs- und Steuerungswirkung erzielt wird.

Die Leistungsfähigkeit moderner Informations- und Kommunikationstechnologien zur Visualisierung und Simulation von Planungskonzepten, ihrer Verwirklichung und ihrer Auswirkungen auf das Nutzungsgefüge der Kommune, die Sozialstruktur, die Infrastrukturnetze, Natur und Umwelt etc. ist bisher noch zu wenig erforscht.<sup>492</sup> Aber der These, dass durch solche Hilfsmittel die Verständlichkeit der Planung für politische Entscheidungsträger wesentlich verbessert werden könnte und ggf. so zur Beschleunigung und Kosteneinsparung im Prozess der politischen Abstimmung beitragen könnte, sollte im Rahmen von Forschungsarbeiten nachgegangen werden.

- Dauer und Kosten externer Gutachten bzw. deren zeitliche Einbindung in das Verfahren bedarf zur Optimierung eines Verfahrensmanagements, das anhand von Checklisten zu einem frühen Stadium abklärt, ob begleitende Gutachten notwendig werden. Sowohl ein Prototyp eines solchen Verfahrensmanagements<sup>493</sup> als auch die begleitenden Checklisten könnten als Serviceleistung vom Land für die Kommunen erarbeitet werden, da viele vor allem kleinere Gemeinden weder die Kapazitäten für solcherlei Aufgaben haben noch bei der Vergabe von Planungsleistungen eine eigene Qualitätskontrolle entwerfen können. Als Plattform für die Verbreitung und Bereitstellung dieser Unterlagen könnte das vom Lehrstuhl Stadtplanung der Technischen Universität Kaiserslautern initiierte Portal für Flächennutzungsplanung „online fnpinform“ ([www.fnpinform.de](http://www.fnpinform.de)) genutzt werden.

Kosten für Flächennutzungsplanung werden anfallen und sind bei gleichzeitiger Forderung nach qualitativvoller Planung nicht unendlich senkbar. Weiter steigende Anforderungen hinsichtlich der Komplexität der geforderten Inhalte sind nicht auszuschließen und tragen das ihre zu einer Kostensteigerung bei. Angesichts der anhaltenden Finanznot der Städte und Gemeinden besteht die Gefahr, dass die kommunale Pflichtaufgabe Flächennutzungsplanung und ihre Leistungsfähigkeit für eine geordnete städtebauliche Entwicklung auch vor dem Hintergrund vorab schwer kalkulierbarer Kosten auf der Agenda der Kommunen nachrangig behandelt wird. Greiving stellte im Rahmen seiner Fallstudienuntersuchung zur Flächennutzungsplanung fest, dass in einigen Kommunen der „finanzielle und personelle Aufwand eines Flächennutzungsplanes ein wesentlicher Hinderungsgrund für eine aus planerischen Gründen eigentlich notwendige Neuaufstellung“<sup>494</sup> war. Diese Feststellung kann

---

<sup>491</sup> Vgl. das Luxemburgische Planungsverfahren.

<sup>492</sup> vgl. auch Steinebach, Gerhard; Allin, Simone (2005): a. a. O.

<sup>493</sup> Als Beispiele für ein Verfahrensmanagement vgl. z.B. Streich, Bernd (1998): a. a. O.

Begleitend sollten spezifische Checklisten entwickelt werden, die zum einen fachlich-inhaltliche Untersuchungsprogramme darstellen und zum anderen Qualitätskriterien definieren, die erfüllt sein sollten.

<sup>494</sup> Greiving, Stefan (1998): a. a. O., Seite 319.

durch diese Untersuchung nicht bestätigt werden. Trotzdem ist eine Erhebung der anfallenden Kosten und eine Beschäftigung mit den Fragen wie viel die Flächennutzungsplanung eigentlich kostet und wie eine höhere Effizienz im Aufstellungsverfahren hergestellt werden kann (auch losgelöst von der letztendlich ausschlaggebenden Kosten-Nutzen-Frage), vor diesem Hintergrund und dem Konnexitätsprinzip sinnvoll.

In der Arbeit wird auch diskutiert, ob die Flächennutzungsplanung eine kommunale Leistung ist, die für bestimmte Gruppen „profitabel“ ist und diese deshalb an den Kosten für die Flächennutzungsplanung beteiligt werden könnten. Dabei wird eine Beteiligung des Landes sowie „privater Nutznießer“ angedacht, ohne jedoch zu einer abschließenden Empfehlung zu kommen, da letztendlich die Aufgabe, die Kosten für Planverfahren zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans anhand der entwickelten Methode empirisch und für verschiedene Gemeindegrößenklassen repräsentativ zu erheben bestehen bleibt. Erst auf der Basis fundierter Ergebnisse sollten dann seriöse Überlegungen angestellt werden, wo sinnvolle Einsparpotentiale bestehen und wie die anfallenden Kosten ggf. verteilt werden können.

Die Einschätzung der Experten hinsichtlich der Dauer der Planverfahren zur Aufstellung der Flächennutzungspläne war sehr unterschiedlich und reichte von der Aussage „gut Ding will Weile haben“ bis hin zu der Meinung, dass die Verfahren viel zu lange dauern würden. Vor dem Hintergrund, dass die Planverfahren hinsichtlich ihrer Dauer sehr unterschiedliche Zeitspannen aufweisen, liegt die Vermutung nahe, dass das „politischen Interesse“ an einer aktuellen Flächennutzungsplanung und der Beschäftigung mit Fragen der künftigen städtebaulichen Entwicklung in enger Verbindung mit der Dauer des Planverfahrens steht. Unter Berücksichtigung der anstehenden Herausforderungen an die Kommunen hinsichtlich ihrer städtebaulichen Entwicklung und auch der aufgezeigten Notwendigkeit einer intensiveren partizipativen Öffentlichkeitsarbeit sollten die Planverfahren verkürzt werden, um einen Spannungsbogen zu erhalten. Ebenso wie die Kosten nur in einem gewissen Umfang, der nicht generalisierungsfähig ist, durch ein effizienteres Verfahrensmanagement und Kommunikationskonzept gesenkt werden können, gilt dies auch für die Dauer der Planverfahren. Die Erstellung der fachlichen Unterlagen zur Entscheidungsvorbereitung und die dafür notwendige Zeit ist nur ein Faktor, der sicher vor allem durch eine effizientere Nutzung moderner Informations- und Kommunikationssysteme und –technologien sowie durch ein konsistentes Verfahrensmanagement in kürzeren Zeiträumen erarbeitet werden kann. Die politischen Entscheidungsprozesse und Entscheidungen sind hingegen geprägt von Gesetzmäßigkeiten, die sich nur wenig in Schemata pressen lassen.

Aufgrund des aufgezeigten Bedarfs und dementsprechend auch gesellschaftlichen Nutzens an Flächennutzungsplanung in den Fallstudien kann abschließend die Hypothese aufgestellt werden, dass Flächennutzungsplanung bei Beachtung der ausgesprochenen Empfehlungen effizient im Sinne eines positiven Aufwand-Nutzen Saldos gestaltet werden kann.

## **6.2. Einschätzung der Evaluationsmethode und Modifizierungen für künftige formative Evaluationen**

Die Deutsche Gesellschaft für Evaluation (DeGEval) hat im Oktober 2001 als fachliche Grundlage für eine „Verstetigung des Dialogs über Qualität und Nutzen von Evaluationen“ Standards für Evaluationen verabschiedet. „Evaluationen sollen vier

grundlegende Eigenschaften aufweisen: Nützlichkeit – Durchführbarkeit – Fairness – Genauigkeit.“<sup>495</sup>

Diese Standards sind ausdrücklich so entwickelt worden, dass sie neben der Entwicklung und Qualitätssicherung von Evaluationen auch als ein Bezugsrahmen für die Evaluation von Evaluationen, also für eine Meta-Evaluation genutzt werden können. Anhand der dort formulierten Kriterien ist die entwickelte und getestete Evaluationsmethode der vorliegenden Arbeit einer kritischen Würdigung unterzogen worden. Die Dokumentation der Prüfung kann der Anlage entnommen werden.

Die Evaluationsfragen und die Erhebung im Untersuchungsbereich „Steuerungswirkung der Darstellungen des FNPs“ haben sich insgesamt gesehen bewährt. Schwierigkeiten im Rahmen des Praxistests ergaben sich daraus, dass die Evaluation der Darstellungen anhand eines Vergleichs mit denen des gültigen FNPs sowie stichprobenartiger Vorort-Vergleiche durchgeführt werden mussten. Die Aufnahme und Feststellung der Umsetzung der Darstellungen konnte so anhand von Bestands- und Planungskennzeichnungen im neuen FNP erfolgen. Bei entstehenden Lücken oder Unsicherheiten konnten diese im Rahmen der Interviews geschlossen werden. Dieses Vorgehen war insgesamt sehr aufwendig, ist aber bei künftigen formativen Evaluationen nach der entwickelten Methode nicht mehr notwendig. Bezüglich der Zielkohärenz der erfolgten Inanspruchnahme von Bauflächen, Grünflächen, Verkehrsflächen etc. konnten nur stichprobenartig eigene Erhebung durchgeführt werden, hier musste überwiegend den Einschätzungen der Experten in den Interviewterminen gefolgt werden. Da die Interviewpartner aber alle ein hohes Interesse an einer Arbeit zum Thema „Evaluation von Planwerken der Raumplanung“ hatten, kann davon ausgegangen werden, dass „ehrliche Einschätzungen“ und damit Ergebnisse erzielt wurden.

Die Evaluationsfragen im Untersuchungsbereich Steuerungswirkung der Beteiligungsrunden waren für eine ex-post Evaluation nach teilweise 20 bis 25 Jahren nach der Aufstellung des FNPs zu detailliert, so dass hier zum Teil auf die Daten der neueren Flächennutzungspläne zurückgegriffen werden musste. Für künftige Evaluationen von Flächennutzungsplanungen, die sich nicht auf die Untersuchungsbereiche dieser Arbeit beschränken, sollte dieser Untersuchungsbereich in einem weiter gefassten Evaluationsbaustein „Formerfordernisse im Aufstellungsverfahren“, der in Form einer Checkliste die formellen Anforderungen des Aufstellungsverfahrens abfragt, aufgehen (vgl. auch weiter unten).

Im Untersuchungsbereich „Kosten des Planverfahrens zur Aufstellung des FNPs“ konnte zur Gewinnung von Datenmaterial auch nicht auf die aktuellen Flächennutzungspläne ausgewichen werden, da die Kosten in keiner der Fallstudiengemeinden systematisch erhoben wurden. Speziell in diesem Untersuchungsbereich besteht daher nach wie vor ein hoher Forschungsbedarf. Dabei haben die Ergebnisse dieses Untersuchungsbereichs ergeben, dass die Kosten in einer weiterentwickelten Evaluationsmethode eng anhand der Verfahrensschritte erhoben werden sollte, um auch anhand der Dauer Hinweise auf Kostenfaktoren zu bekommen und Einsparpotentiale analysieren zu können.

Im Untersuchungsbereich „Dauer des Planverfahrens zur Aufstellung des FNPs“ konnten in drei der vier Fallstudien anhand der zur Verfügung stehenden Verfahrensakten Informationen dokumentiert werden. Ein exakter Bezug zu den definierten Verfahrensschritten, so dass echte Vergleichsdaten hätten erhoben werden konnten,

---

<sup>495</sup> Vgl. Deutsche Gesellschaft für Evaluation (2002): a. a. O..

war allerdings nicht möglich. Anhand des entwickelten Datenschemas könnten, bei einer Anwendung dieses, jedoch vergleichbare Daten erhoben werden. Damit wäre eine fundiertere Basis für Empfehlungen bzgl. einer Beschleunigung von Verfahrensschritten sowie einer ggf. standardisierbaren Dauer einzelner Verfahrensschritte gegeben.

Die Untersuchungsbereiche „Kosten und Dauer des Planverfahrens zur Aufstellung eines FNPs“ sollten in ihrem Programm ergänzt werden um die Arbeitsschritte zur Erstellung des mit dem Europarechtsanpassungsgesetz nun im BauGB verankerten, geforderten Umweltberichtes. Die verfahrenstechnische Abwicklung der parallelen Erarbeitung des Umweltberichts im Rahmen des Flächennutzungsplanverfahrens sowie dessen notwendigen Inhalte können im Rahmen dieser Arbeit allerdings nicht vertiefend behandelt werden.

Anhand der entwickelten Evaluationsmethode und ihres ersten Praxistests wurde deutlich, dass Evaluationen von Planwerken und Planungsprozessen der räumlichen Planung für abgegrenzte und definierte Aufgabenbereiche möglich sind und Ergebnisse liefern, die geeignet sind Verbesserungsmöglichkeiten zu entwickeln (Optimierung und Qualifizierung des Instrumentes).<sup>496</sup> Dabei ist das Evaluationsverständnis nicht primär und ausschließlich die traditionelle „Kontrolle“ von Ziel, Wirkung und kausalem Zusammenhang sondern mehr ein systemisches, das die Zusammenhänge des Planungssystems auf der einen Seite und die Interaktionen der raumrelevanten Akteure andererseits in den Vordergrund stellt.<sup>497</sup>

Das mit dem EAG Bau in §4c BauGB neu eingeführte Monitoring<sup>498</sup> zum Zweck der Überwachung erheblicher Umweltauswirkungen der Plandurchführung zur frühzeitigen Ermittlung unvorhergesehener nachteiliger Auswirkungen und zwecks Ergreifung geeigneter Abhilfemaßnahmen muss hinsichtlich seiner Ausgestaltung von den Kommunen neu erarbeitet werden. Es existieren keine bindenden gesetzlichen Vorgaben für den Zeitpunkt und den Umfang des Monitoring sowie die Art und den Umfang der zu ziehenden Konsequenzen aus den Ergebnissen des Monitoring. Gleichwohl eine enge Ausrichtung des Monitoring an dem primären Ziel der Abhilfe beim Auftreten unvorhergesehener nachteiliger Auswirkungen bei der Plandurchführung vom Gesetzgeber intendiert ist, sollte der Gestaltungsspielraum, den die Kommunen

---

<sup>496</sup> Vgl. parallel hierzu auch Wiechmann, Thorsten; Beier, Markus (2004): a. a. O.

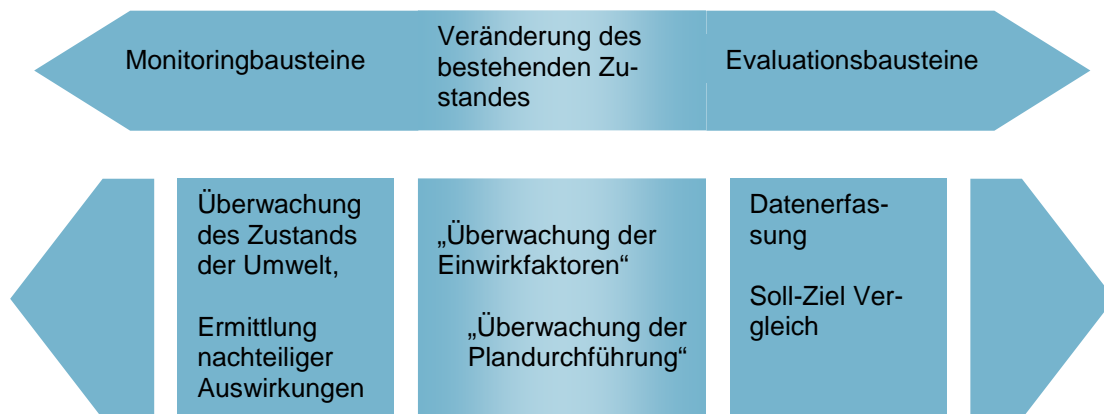
<sup>497</sup> Eine grundsätzliche Übertragbarkeit der methodischen Vorgehensweise auf die Evaluation der Steuerungswirkung der Ziele der Raumordnung in Regionalplänen sowie der Effizienzfaktoren Kosten und Dauer des Aufstellungsverfahrens von Regionalplänen ist möglich. Dies erfordert aber eine Überarbeitung der Ziel-Wirkungs-Ketten und dementsprechend der Indikatoren sowie einer Anpassung der Erhebungen des Kosten und der Dauer an das jeweilige Verfahren zur Aufstellung eines Regionalplans. Inwieweit die Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der Regionalplanung eine Steuerungswirkung entfaltet wird sich im Rahmen einer Auswertung der ersten Praxisfälle dieser noch recht neuen gesetzlichen Vorgabe erweisen. Zum jetzigen Zeitpunkt wird aber vermutet, dass diese aufgrund einer mangelnden Betroffenheit der Bürger, der Komplexität und dem hohen Abstraktionsgrad der Regionalplanung kein hohes Gewicht entfalten.

<sup>498</sup> Monitoring bezeichnet im Englischen eine regelmäßige und langfristige Beobachtung im Sinne einer „Überwachung“. Im deutschen Sprachgebrauch hat sich ein Verständnis von Monitoring im Rahmen der langjährigen Diskussionen um die Integration der Strategischen Umweltprüfung in Pläne und Programme der Raumplanung allgemein als ein System wiederholter Beobachtung der Elemente der natürlichen Umwelt bezogen auf ein bestimmtes Programm oder einen Plan (und somit mit einem bestimmten zeitlichen und räumlichen Horizont) durchgesetzt. Monitoring besteht demnach aus den Elementen „Überwachung von Einwirkfaktoren auf die Umwelt“ (z.B. Plandurchführung) und „Überwachung des Zustandes der Umwelt“. Vgl. zuletzt: Rettermayer, Matthias (2004): Monitoring gemäß SUP-Richtlinie in der Regional- und Flächennutzungsplanung, unveröffentlichte Diplomarbeit an der TU Kaiserslautern.



bei der Ausgestaltung und Abwicklung des Monitoring haben, schon aus ökonomischen Gründen genutzt werden, um die notwendigen Erhebungen für das Monitoring und die Umsetzung der „Überprüfungsklausel“ zu bündeln und in einer formativen Evaluation zusammenzufassen. Periodische Evaluationen nach der Überprüfungsklausel verfolgen das Ziel „Soll- und Zielgrößen“ zu vergleichen, das Zielkonzept Flächennutzungsplan zu prüfen. Damit weisen diese beiden Instrumente einen erheblichen Überschneidungsbereich im Bereich der Datenerhebung auf.

Abbildung 6-1: Überschneidungsbereich Monitoring und Evaluation



Im folgenden soll dementsprechend die erarbeitete und einem ersten Praxistest unterzogene Evaluationsmethode in tabellarischer Form, die eine unkomplizierte Umsetzung in ein computergestütztes Datenbanksystem erlaubt, im Sinne einer ersten Systemskizze hinsichtlich der Anforderungen des BauGB 2004 an künftige Flächennutzungsplanung sowie hinsichtlich der künftigen Herausforderungen an Flächennutzungsplanung (vgl. Kap. 5.1) weiterentwickelt und zusammengeführt werden in den Bausteinen:

1. Evaluation der Formerfordernisse, um systematisch abprüfen und erheben zu können, ob alle formell an die Flächennutzungsplanung gestellten Anforderungen erfüllt wurden. Dies betrifft neben dem bereits bearbeiteten Untersuchungsfeld der Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden das gesamte im BauGB formell vorgegebene Planverfahren inklusive der Umweltprüfung und des Monitoring.
2. Evaluation der Inhalte, um ein Instrument bereitzuhalten, mit dem die Steuerungswirkung des FNPs beobachtet und bewertet werden kann. Dieser Baustein ergibt sich neben dem Erkenntnisinteresse als logische Konsequenz aus der „Überprüfungsregelung“ des §5 Abs. 1 Satz 3 BauGB und der damit intendierten Stärkung der Flächennutzungsplanung in ihrer strategischen Funktion als städtebauliche Gesamtplanung. Eine Vertiefung sollte die entwickelte Evaluationsmethode hier hinsichtlich der Prüfung der Formulierung von Zielfunktionen (im Sinne von „zu bewältigende Aufgaben“) erfahren.

In diesem Baustein soll auch eine Zusammenführung von Monitoring und Evaluation geleistet werden, um die mit dem EAG Bau 2004 neu eingeführten Bausteine Monitoring nach §4c BauGB und Überprüfung der Flächennutzungsplanung nach §5 Abs. 1 Satz 3 BauGB aus Gründen der Effizienz soweit möglich in der Erhebung der Daten zu optimieren (Komponenten „Überwachung der Einwirkfaktoren auf die Umwelt“ und Überwachung der Plandurchführung). Die Komponente des Monitoring „Überwachung des Zustands der Umwelt“ ist ergänzend zu entwickeln, dies kann nicht innerhalb dieser Arbeit geleistet werden.

3. Evaluation der Effizienz der Aufstellungsverfahren anhand der Faktoren Kosten und Dauer, um künftig Erhebungen in diesen beiden Untersuchungsbereichen zu vereinfachen und somit eine fundierte Datenbasis für Verbesserungsvorschläge und Einschätzungen zu erhalten.

1. Evaluation der Formerfordernisse inkl. Evaluation der Steuerungswirkung der Beteiligungsrunden												Formerfordernis	
												erfüllt	nicht erfüllt
<b>Planerfordernis - Überprüfung nach §5 Abs. 1 Satz 1 BauGB</b>													
Änderung, Teilfortschreibung, Gesamtfortschreibung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich? (vgl. weiter unten 2. Evaluation der Inhalte)													
<b>Aufstellungsbeschluss</b>													
Gefasst am:													
Ortsübliche Bekanntmachung am/ in:													
<b>Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung</b>													
<b>Formerfordernisse</b>													
Unterrichtung über Ziel und Zweck der Planung													
Information über Alternativen													
Information über die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung													
Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung (Art und Weise und Steuerungswirkung vgl. weiter unten Steuerungswirkung der Beteiligung)													
<b>Steuerungswirkung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung (Steuerungswirkung durch die Bindung der Bürger im Rahmen der Beteiligungsverfahren)</b>												<b>Einschätzung der erzielten Steuerungswirkung / ggf. Dokumentation von Gemeinderatsbeschlüssen</b>	
	Ziel der Beteiligung	Wer wird angesprochen	Soziale Schichtung	Welche Form wurde gewählt	Anzahl der Bürger, die sich beteiligt haben, Anzahl der eingegangenen Anregungen	Spielregeln	Einbindung der Lokalpolitik	Nutzung moderner IuK Technologien	Kosten	Zu welchen Darstellungen wurden Anregungen formuliert	Umgang mit den Anregungen		
	Über Flächennutzungsplanung informieren												
	Ggf. durchgeführte Veranstaltungen											Welche Veranstaltungsformen haben zu welcher Resonanz	





	cke Vogelschutzgebiete								
	Menschliche Gesundheit								
	Kulturgüter und Sachgüter								
	Prüfung, Darlegung								
	Vermeidung von Emissionen								
	Sachgerechter Umgang mit Abfällen und Abwässern								
	Nutzung erneuerbarer Energien sowie sparsame und effiziente Nutzung von Energien								
	Darstellung von Landschaftsplänen und sonstigen Plänen								
	Wechselwirkungen zwischen den Auswirkungen auf....								
	Erhaltung bestmöglicher Luftqualität in Gebieten mit Immissionsgrenzwerten, die nach europarechtlichen Vorgaben durch RechtsVO festgesetzt sind								
Fortschreibung Umweltbericht	Berücksichtigung von Ergebnissen der ...								
	Frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung								
	Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Auslegung								
	Frühzeitigen Behördenbeteiligung								
	Behördenbeteiligung im Rahmen der Auslegung								
	ggf. Nachbarstaaten								
Umweltprüfung	Formulierung Ergebnis der Umweltprüfung (Abwägungsmaterial)								
	Formulierung der zusammenfassenden Erklärung nach §6 Abs. 5 BauGB								
	Beschreibung der geplanten Maßnahmen des Monitoring	Zeitpunkt	Umfang	Datenerhebung	Art und Umfang der Konsequenzen	Etc.			
	Zusätzliche Angaben Beschreibung der wichtigsten Merkmale der verwendeten technischen Verfahren								



<b>Behördenbeteiligung</b>										
<b>Formerfordernisse</b>										
Einholung der Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden										
<b>Steuerungswirkung der frühzeitigen Behördenbeteiligung(Steuerungswirkung durch die Bindung der Behördenim Rahmen der Beteiligungsverfahren)</b>									<b>Einschätzung der erzielten Steuerungswirkung / ggf. Dokumentation von Gemeinderatsbeschlüssen</b>	
	Ziel der Beteiligung	Welche Stellen werden beteiligt	Welche Form wurde gewählt	Anzahl der TöB, die sich beteiligt haben, Anzahl der eingegangenen Anregungen	Nutzung moderner IuK Technologien	Kosten	Zu welchen Darstellungen wurden Anregungen formuliert	Umgang mit den Anregungen		
Behördenbeteiligung										
<b>Abwägung</b>										
<b>Überarbeitung des Planentwurfs</b>										
Ggf. erneute Offenlage										
<b>Feststellungsbeschluss fassen</b>										
Formulierung der zusammenfassenden Erklärung über die Art und Weise wie die Umweltbelange und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in dem FNP berücksichtigt wurden und aus welchen Gründen der Plan nach der Abwägung mit den geprüften, in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde										
<b>Genehmigung</b>									<b>erfolgt</b>	<b>nicht erfolgt</b>
FNP mit Begründung einschließlich Umweltbericht zur Genehmigung eingereicht am										
Genehmigung mit Auflagen										
<b>Öffentliche Bekanntmachung der Genehmigung</b>										
FNP, Begründung einschließlich Umweltbericht und zusammenfassender Begründung zur Einsichtnahme bereitgestellt										



2 . E v a l u a t i o n d e r I n h a l t e Steuerungswirkung der Darstellungen				
Zielfunktionen				
Prüfung des Ziel-schemas	erfolgt, Darstellung	Nicht erfolgt	Wertung	
Erforderlichkeit der FNP begründet				
Zielfunktionen formuliert				
Teilziele für Darstellungsarten formuliert				
Operationalisierung der Teilziele anhand konkreter Aussagen für die einzelnen Darstellungen				
Steuerungswirkung im Hinblick auf die rahmensetzende Bindung nachfolgender Planungen				
Kurzdokumentation des Planungsprogramms des FNPs	Komponente: der Evaluation - Überwachung der Plandurchführung			Wertung Vgl. jeweils in Kapitel III die Bedeutung der Indikatoren, dargelegte Kriterien
Aufzählung der Darstellungsarten	Unterscheidung Planung / Bestand Angabe geplante Darstellung oder Bestandsdarstellung (Text)	Darstellungstiefe Angabe z.B. Baufläche oder Baugebiet (Text)	Änderungen mit Jahreszahl Angabe der Anzahl der Änderungen (Zahl)	Kennzeichnung „Angebotsplanung“ „Planungsprogramm für die Gemeinde“ „Planungen von Fachplanungsträgern“ (Optionen zum Ankreuzen + Text feld)
Bauflächen				
Wohnbauflächen...				

gemischte Bauflächen...				
Gewerbliche Baufläche				
Sonderbaufläche				
Flächen, Anlagen und Einrichtungen für den Gemeinbedarf				
Flächen für den überörtlichen Verkehr				
Flächen für Ver- u. Entsorgungsanlagen				
Grünflächen				
Flächen für Nutzungsbeschränkungen				
Wasserflächen				
Flächen für Aufschüttungen und Abgrabungen				
Land- u. forstwirtschaftliche Flächen				
Flächen für Maßnahmen zum Schutz zur Pflege und zur Entwicklung...				
Flächen zum Ausgleich				
Sonstige...				
Kennzeichnungen				
...				
Nachrichtliche Übernahmen				
...				

Steuerungswirkung im Hinblick auf die Inanspruchnahme von Flächen												
Kurzdokumentation des Planungsprogramms des FNPs	Komponente: des Monitoring - Überwachung der Einwirkfaktoren der Evaluation - Überwachung der Plandurchführung										Wertung Vgl. jeweils in Kapitel III die Bedeutung der Indikatoren, dargelegte Kriterien	
	Optionen										Einschätzung der erzielten Steuerungswirkung	
	umgesetzt			nicht umgesetzt				zusätzlich			Umgesetzt – Steuerungswirkung erfolgt Nicht umgesetzt – bei Änderung... Bei noch nicht umgesetzt.... Text Einschätzung vgl. Kapitel 3.3.1	
Darstellungen – Dokumentation jeder einzelnen dargestellten Fläche	in ha und %	Ggf. Restfläche (in ha und %)	Auswirkungen auf die Gesamtplanungskonzeption (Text)	Summe (in ha)	geändert (in ha)	Begründung (Text)	Liegen geblieben (in ha)	Auswirkungen auf die Gesamtplanungskonzeption (Text)	ergänzend (in ha)	alternativ (in ha)	Summe (in ha)	
Bauflächen	In Form von B-Plan, V+E Plan, etc.											
Wohnbaufläche1												
Größe in ha	x ha umgesetzt	z ha noch zur Verfügung			x ha der Gesamtfläche		x ha der Gesamtfläche				Summe der Änderungsverfahren	x% in Anspruch genommen y% noch zur Verfügung z % hinsichtlich der Zielaussage geändert v% ergänzend dargestellt w% Alternativ dargestellt
Qualitative Festlegungen Zielformulierungen Ggf. Realisierungszeitraum	Dokumentation der Zielkohärenz				Änderung der Zielformulierung für die Fläche in...				Zielformulierung	Zielformulierung		Einschätzung der Zielkohärenz  Änderungen im Jahr ... der Geltungsdauer
Wohnbaufläche 2												
Größe in ha	x ha umgesetzt	z ha noch zur Verfügung			x ha der Gesamtfläche		x ha der Gesamtfläche				Summe Änderungen-	x% in Anspruch genommen y% noch zur Verfügung z % hinsichtlich der Zielaussage geändert















bei Änderungsverfahren											
Bestandsaufnahme											
Bestandsanalyse											
Prüfung der Vereinbarkeit mit der Planungskonzeption des FNP											
Weiter mit vgl. Planverfahren oben ab Vorentwurf!											
....											
Dokumentation der Kosten des Monitoring	Erhebung										Einschätzung
Überwachung der Einwirkfaktoren auf die Umwelt											
...											
Überwachung des Zustandes der Umwelt											
...											
Dokumentation der Kosten der Evaluation	Erhebung										Einschätzung
Evaluation der Formerfordernisse											
...											
Evaluation der Inhalte – Überwachung der Plandurchführung											
...											
Evaluation der Effizienz des Planverfahrens zur Aufstellung des FNP											
...											

<b>Dauer des Planverfahrens</b>			
Dokumentation der Dauer des Planverfahrens zur Aufstellung	Erhebung		Einschätzung
	Dauer	Nutzung moderner IuK Technologien (Einsatz wie und wozu, Einfluss auf die Dauer)	Wo bestehen Beschleunigungspotentiale?
Vor Beginn des formellen Verfahrens			
Feststellung des Erfordernisses der Flächennutzungsplanung			
Zielvorstellungen			
strategische Entwicklungsüberlegungen			
vom Aufstellungsbeschluss bis zur Erstellung des Entwurfs des FNPs			
Aufstellungsbeschluss			
öffentliche Bekanntmachung der Aufstellung			
Bestandsaufnahme (vgl. Kap. 2.4.1)			
Bestandsanalyse			
Entwicklungsprognosen / Szenarien			
Vorentwurf			
Planzeichnung			
Begründung			
Umweltbericht			
frühzeitige Bürgerbeteiligung			
Information über...			
Durchführung....			

frühzeitige TöB Beteiligung			
Information über...			
Durchführung....			
Auswertung der eingegangenen Anregungen			
Auswertung der eingegangenen Anregungen zum Scoping			
Dokumentation des Umgangs mit den eingegangenen Anregungen			
Erstellung des Entwurf für die Auslegung			
Planzeichnung			
Begründung			
Umweltbericht			
Beschluss in Gremien über Auslegung			
Auslegung und Abwägung			
Bürgerbeteiligung			
Information über...			
Durchführung der...			
TöB Beteiligung			
Information über...			
Durchführung der...			
Auswertung der eingegangenen Anregungen			
Abwägung			
Beschluss in den politischen Gremien über die Abwägung			
Unterrichtung der Be-			

troffenen über den Umgang mit den eingegangenen Anregungen			
Überarbeitung des Entwurfs und ggf. erneute Auslegung			
....			
vom Feststellungsbeschluss bis zur Genehmigung			
Feststellungsbeschluss			
Drucklegungsexemplar vorlegen			
Vorlage zur Genehmigung bei der zuständigen Behörde			
Prüfung durch die Behörde			
bei Genehmigung mit Ausnahmen oder Ablehnung erneutes Planverfahren ab .... Dokumentieren			
Genehmigung			
öffentliche Bekanntmachung der Genehmigung			
Erstellung der zusammenfassenden Erklärung			
bei Änderungsverfahren			
Bestandsaufnahme			
Bestandsanalyse			

Optimal wäre eine Umsetzung dieser Methode in ein EDV-Programm, das den Anwender durch die Evaluation führt: zum einen verfahrensbegleitend durch die Form-erfordernisse, Kalkulation und Erhebung der Kosten, der Erhebung der Dauer sowie zum anderen anschließend durch das laufende Monitoring und die periodische Evaluation nach der Genehmigung.

Grundsätzlich ist eine formative Evaluation oder eine sequenzielle Überprüfung der Umsetzung der Plandarstellungen sinnvoll, um ggf. fachlich motivierte Teilortschreibungen aus gesamtstädtischer Sicht anstoßen zu können im Gegensatz zur bloßen Reaktion im Rahmen von Parallelverfahren (Plan follows project).

Aufgrund der völlig unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den Kommunen gibt es kein Patentrezept für einen optimierten FNP und somit auch keine gleichermaßen allgemeingültige Evaluationsmethode. Anpassungen, vor allen bezüglich der Interpretation der Indikatoren und Benchmarks, an die spezifischen Situationen werden notwendig sein, da Inhalte, Darstellungsschärfe, Methoden und auch die strategische Ausrichtung der Flächennutzungspläne eng an die jeweiligen Leitvorstellungen zur Stadtentwicklung gekoppelt sind.

Eine Evaluation als die systematische, datenbasierte Beschreibung und Bewertung einer Planung, beschafft nützliche Informationen für Beteiligte und unterstützt diese entweder dabei den evaluierten Gegenstand schrittweise zu verbessern und zu stabilisieren (formative Evaluation) oder zu bewerten (summative Evaluation). Politiker und Verwaltungen brauchen solche Entscheidungshilfen, um für zu lösende Probleme / Aufgabenstellungen das jeweils beste Werkzeug zu wählen bzw. bestehende Werkzeuge besser nutzen zu können.

### 6.3. Weiterer Forschungsbedarf

„Ernst zu nehmende Forschung erkennt man daran, dass plötzlich zwei Probleme existieren, wo es vorher nur eines gegeben hat“.<sup>499</sup> In diesem Sinn haben sich auch im Rahmen der Arbeit einige Aspekte ergeben, die weiterer Untersuchungen bedürfen. Neben einem breiter angelegten Praxistest der entwickelten Evaluationsmethode im Rahmen von formativen Evaluationen zur Gewinnung gesicherterer Ergebnisse sollen an dieser Stelle zusammenfassend v. a. folgende genannt werden:

- Die Umsetzung der Evaluationsmethode in ein Software-Programm, das die Anwender durch die Methode führt und anhand der eingegebenen Daten ein definiertes Protokoll erstellt.
- Eine fundierte Ermittlung der Kosten von Planwerken und Planungsprozessen der Raumplanung.
- Die Visualisierung und Simulation von Planungskonzepten, ihrer Verwirklichung und ihrer Auswirkungen auf das Nutzungsgefüge der Kommune, die Sozialstruktur, die Infrastrukturnetze, Natur und Umwelt etc. ist bisher noch zu wenig erforscht, um Aussagen darüber treffen zu können, wie durch dieses Hilfsmittel die Verständlichkeit der Planung für politische Entscheidungsträger und Bürger wesentlich verbessert werden könnte. Potentiale könnten sich daraus zum einen

---

<sup>499</sup> Thorstein Bunde Veblen (1857-1929), amerikanischer Soziologe und Ökonom.

zur Beschleunigung und Kosteneinsparung im Planungsprozess ergeben und zum anderen hinsichtlich einer Qualitätssteigerung der Planungsergebnisse.<sup>500</sup>

- Potentiale und Risiken der Zusammenführung der Planungsebenen Flächennutzungsplanung und Regionalplanung im ländlichen Raum sowie die inhaltliche und organisatorische Ausgestaltung einer regionalen Flächennutzungsplanung im (peripher gelegenen) ländlichen Raum, um ggf. eine Planungsebene einsparen zu können ohne Steuerungsansprüche der Raumplanung aufzugeben. Die Durchführung von Modellvorhaben zu diesem Themenbereich.
- Entwicklung eines standardisierten und pragmatischen Prüfverfahrens oder Prüfrasters zur Überprüfung der Verträglichkeit potentieller Nutzungen und Zwischennutzungen auf Brachflächen mit der Umgebung, sowie der Stadtentwicklungskonzeption. Dabei sollten in diesem Raster die Parameter hinsichtlich baurechtlicher, städtebaulicher, immissionsschutzrechtlicher, ökologischer, etc. zusammengeführt werden.

---

<sup>500</sup> Vgl. auch die derzeit intensiv geführte Diskussion um die Baukultur, ausführlich dokumentiert in: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) (2005): Baukultur!, Informationen-Argumente-Konzepte, Zweiter Bericht zur Baukultur in Deutschland, Berlin, Bonn.





**Verzeichnisse**

**ABBILDUNGSVERZEICHNIS:**

- Abbildung 1-1: Das System der Raumplanung in Deutschland
- Abbildung 1-2: Zielschema und Ebenen der Untersuchungen
- Abbildung 1-3: Vorgehen und Aufbau der Untersuchung
- Abbildung 1-4: Die Interventionslogik der Flächennutzungsplanung
- Abbildung 1-5: Das Instrument Evaluation in dieser Arbeit
- Abbildung 1-6: Evaluationsarten unterschieden nach dem Zweck der Evaluation
- Abbildung 1-7: Evaluationsarten unterschieden nach dem Zeitpunkt der Evaluation
- Abbildung 1-8: Evaluationsarten unterschieden nach dem Träger der Evaluation
- 
- Abbildung 2-1: Stationen des Kapitels II zur Darstellung der Interventionslogik der Flächennutzungsplanung
- Abbildung 2-2: Ziele der Bauleitplanung
- Abbildung 2-3: Regelkreis Rahmenbedingungen und Aufgabenbereiche der Flächennutzungsplanung
- Abbildung 2-4: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Wohnbauflächen
- Abbildung 2-5: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von gemischten Bauflächen
- Abbildung 2-6: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung gewerblicher Bauflächen
- Abbildung 2-7: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Sonderbauflächen
- Abbildung 2-8: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Gemeinbedarfseinrichtungen
- Abbildung 2-9: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Verkehrsflächen
- Abbildung 2-10: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Flächen für Ver- und Entsorgungsanlagen
- Abbildung 2-11: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Grünflächen
- Abbildung 2-12: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen
- Abbildung 2-13: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Wasserflächen
- Abbildung 2-14: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen oder für die Gewinnung von Bodenschätzen
- Abbildung 2-15: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Flächen für die Landwirtschaft und Wald

- Abbildung 2-16: Kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen und Ziele der Darstellung von Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft
- Abbildung 2-17: Steckbrief Flächennutzungsplan
- Abbildung 2-18: Formelle Verfahrensschritte
- Abbildung 2-19: Die beiden Stufen der Bürgerbeteiligung
- Abbildung 2-20: Der Abwägungsvorgang
- Abbildung 2-21: Auslegung und Abwägung
- Abbildung 2-22: Ablauf- und Verfahrensschritte bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen
- Abbildung 2-23: Akteure im Raum
- Abbildung 2-24: Akteurskonstellation in der Flächennutzungsplanung (vereinfacht)
- Abbildung 2-25: Schematische Darstellung der Stellung und Wirkungen des Flächennutzungsplans in der räumlichen Gesamtplanung
- Abbildung 2-26: Ablaufschema: Bearbeitung von Anregungen<sup>1</sup>; das Beispiel Berlin
- Abbildung 2-27: Leistungsbild Flächennutzungsplan in der HOAI
- Abbildung 2-28: Faktoren zur Ermittlung des Honorars für Flächennutzungspläne
- Abbildung 2-29: Verfahrenszeiträume bei der Flächennutzungsplanaufstellung, wie in der Studie von Bunzel / Meyer erhoben
- Abbildung 2-30: Verfahrensdauer und Planungsverfahren
- 
- Abbildung 3-1: Inhalt Kapitel III
- Abbildung 3-2: Raumstrukturgliederung in RLP, Quelle: BBR, Bonn 2000.
- Abbildung 3-3: Gemeindegröße und Zentralität der Ortsgemeinden 1997, Quelle Raumordnungsbericht RLP 1997, Mainz.
- Abbildung 3-4: Stand der Flächennutzungsplanung im Zuständigkeitsgebiet der SGD Süd
- 
- Abbildung 4-1: Lage von Ludwigshafen
- Abbildung 4-2: Stadtgebiet der Stadt Ludwigshafen
- Abbildung 4-3: Wirtschaftsplan der Stadt Ludwigshafen
- Abbildung 4-4: Anzahl der Änderungen des FNP Ludwigshafen nach Jahren
- Abbildung 4-5: Verfahrensdauer und Planverfahren FNP 1977
- Abbildung 4-6: Verfahrensdauer und Planungsverfahren FNP 1999
- Abbildung 4-7: Lage der Stadt Germersheim
- Abbildung 4-8: Anzahl der Änderungen nach Jahren ab dem Feststellungsbeschluss des FNP 1982
- Abbildung 4-9: Verfahrensdauer und Planungsverfahren FNP 2002
- Abbildung 4-10: Lage der VG Göllheim
- Abbildung 4-11: Verfahrensdauer und Planungsverfahren FNP 1988
- Abbildung 4-12: Verfahrensdauer und Planungsverfahren FNP 2000

- Abbildung 4-13: Lage der VG Wolfstein im Raum
- Abbildung 4-14: Verfahrensdauer und Planungsverfahren FNP 1985
- Abbildung 4-15: Verfahrensdauer und Planungsverfahren FNP 2001
- Abbildung 4-16: Zusammenfassende Darstellung der erzielten Steuerungswirkung der Darstellung der Bauflächen
- Abbildung 4-17: Kosten der Flächennutzungspläne der Fallstudien-Gemeinden
- Abbildung 4-18: Dauer der Planverfahren der Flächennutzungsplanung in den Fallstudiengemeinden
- 
- Abbildung 5-1: 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes
- Abbildung 5-2: Bevölkerungsprognose 2000 bis 2020 in Prozent
- Abbildung 5-3: Schrumpfende und wachsende Städte in Deutschland
- Abbildung 5-4: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung der Landkreise in Rheinland-Pfalz 2000 bis 2020 in Prozent
- Abbildung 5-5: Veränderung der Gesamtbevölkerung 2000-2050 in den Landkreisen in Rheinland-Pfalz
- Abbildung 5-6: Prozentualer Anteil der unter 20jährigen im Vergleich zu jenem der über 60jährigen
- Abbildung 5-7: Entwicklung der Altersstruktur in Rheinland-Pfalz 1950-2050
- Abbildung 5-8: Veränderung der Bevölkerung in kreisfreien Städten und Landkreisen
- Abbildung 5-9: Das Vier Sektoren Modell
- Abbildung 5-10: Erwerbstätige nach Tätigkeitsgruppen 1995 und 2010
- Abbildung 5-11: Prozentualer Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss
- Abbildung 5-12: Trend der Erwerbspersonenentwicklung
- Abbildung 5-13: Die Pluralisierung der Lebensstile
- Abbildung 5-14: Beispielhaft: Die Milieustruktur Westdeutschlands
- Abbildung 5-15: Steckbrief regionaler FNP
- Abbildung 5-16: „Gerüst“ für ein Zielsystem
- Abbildung 5-17: Erfolgskriterien der Beteiligung aus Sicht der verschiedenen Akteursgruppen
- 
- Abbildung 6-1: Überschneidungsbereich Monitoring und Evaluation

**ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS**

a. a. O.	an anderem Ort
Abs.	Absatz
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BfLR	Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BMBau	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (veraltet)
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BROP	Bundesraumordnungsprogramm bzgl.bezüglich
d. h.	das heißt
et al	et altera
EAG Bau	Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien, kurz: Europarechtsanpassungsgesetz Bau
EW	Einwohner
ff.	fortfolgende
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FNP	Flächennutzungsplan
GemO	Gemeindeordnung
ggf.	gegebenenfalls
GZ	Grundzentrum
ha	Hektar
HOAI	Honorar
Hrsg.	Herausgeber
i. d. R.	in der Regel
i. G.	in Gründung
Jhg.	Jahrgang
LEP	Landesentwicklungsprogramm
LPflG	Landespflanzengesetz
MZ	Mittelzentrum
o. ä.	oder ähnliches
o. g.	oben genannten

---

OZ	Oberzentrum
PlanzV	Planzeichenverordnung
RLP	Rheinland-Pfalz
ROG	Raumordnungsgesetz
RROP	Regionaler Raumordnungsplan
SGD	Struktur- und Genehmigungsdirektion
s. o.	siehe oben
TöB	Träger öffentlicher Belange
v. a.	vor allem
UP	Umweltprüfung
VG	Verbandsgemeinde
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

**LITERATURVERZEICHNIS**

- ADAM, BRIGITTE (HRSG.) (1997): Neue Verfahren und kooperative Ansätze in der Raumplanung, RaumPlanung spezial, Dortmund.
- ADM ARBEITSKREIS DEUTSCHER MARKT- UND SOZIALFORSCHUNGSINSTITUTE E.V. (1999): Sommer, Rudolf; Unholzer, Gerhard; Wiegand, Erich: Standards zur Qualitätssicherung in der Markt- und Sozialforschung, Frankfurt.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (HRSG.) (1984): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 154, Hannover.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (HRSG.) (1995B): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (HRSG.) (1995A): Zukunftsaufgabe Regionalplanung, Anforderungen – Analysen – Empfehlungen, ARL Forschungs- und Sitzungsbericht Band 200, Hannover.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (HRSG.) (1998): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (HRSG.) (1999): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (HRSG.) (2000c): Regionaler Flächennutzungsplan: Rechtlicher Rahmen und Empfehlungen zur Umsetzung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 213, Hannover.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (HRSG.) (2001A): Informations- und Initiativkreis für Regionalplanung: Positionspapier – Für eine Modernisierung der Regionalplanung, in ARL Nachrichten 2/2001, Hannover.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (HRSG.) (2001B): ARL-Nachrichten 3/2001, Hannover.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (2002A): Raumplanung hat Zukunft, Räumliche Planung im Spannungsfeld von Europäisierung und Regionalisierung, Arbeitsmaterial der ARL, Band 291, Hannover.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (2002B): Vorbeugender Hochwasserschutz, Handlungsempfehlungen für die Regional- und Bauleitplanung, Positionspapier der gleichnamigen Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (2002C): Erklärung zur Hochwasserkatastrophe. Wachsende Hochwassergefahren: Kein „Weiter so“; in: ARL-Nachrichten 3/2002.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (HRSG.) (2004): ARL-Nachrichten 3/2004, Hannover.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG; BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (HRSG.) (2004): Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/2004.
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (HRSG.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover.
- ALBERS, GERD (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis; in: RaumPlanung, Heft 61/93.
- ALBERS, GERD (1996): Städtebau und Utopie im 20. Jahrhundert, in: Die alte Stadt 1/1996.
- ALBERS, GERD (1999): Stadtentwicklung / Bauleitplanung; in: Wollmann, Helmut; Roth, Roland (Hrsg.) (1999): Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden; Opladen.

- ANTONI, CONNY; SCHEFFLER, DIRK (2002): Formative Evaluation interdisziplinärer Forschungskooperation; in: Müller, Paul; Rumpf, Stefan; Monheim, Heiner: Umwelt und Region – aus der Werkstatt des Sonderforschungsbereichs 522, Trier.
- AWV – ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR WIRTSCHAFTLICHE VERWALTUNG E.V. (HRSG.) (1998): Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung – Qualitäts- und prozessorientiertes Verwaltungsmanagement in der Anwendung, Eschborn.
- BATTIS, ULRICH; KRAUTZBERGER, MICHAEL; LÖHR, ROLF-PETER (1999): Baugesetzbuch, München.
- BAUMEISTER, L.; BAUMEISTER, H.-H: (1997): Bundesbaugesetz, Münster.
- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM DES INNERN (HRSG.) (2000A): Planungshilfen für die Bauleitplanung. Hinweise für die Ausarbeitung und Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen, München.
- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN (HRSG.) (2000B): Maier, Jörg; Obermaier, Frank; Beck, R.: Regionalmanagement in der Praxis, Erfahrungen aus Deutschland und Europa - Chancen für Bayern, München.
- BENZ, ARTHUR (1998): Zur Theorie der Planungskontrolle, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover.
- BERKEMANN, J. ET AL (HRSG.) (1995): Planung und Plankontrolle, Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht: Otto Schlichter zum 65. Geburtstag, Köln.
- BISCHOFF, ARIANE; SELLE, KLAUS; SINNING, HEIDI (1995): Informieren, Beteiligen, Kooperieren, Dortmund.
- BÖLTING, H.M.; SPIEKERMANN, B. (1984): Erfolgskontrolle in der regionalen Wirtschaftspolitik, in: ARL (Hrsg.): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung, Hannover.
- BORTZ, JÜRGEN; DÖRING, NICOLA (2002): Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, 3., überarbeitete Auflage, Berlin.
- BOSE, MICHAEL (1999): Raumbezogene Planungsinformationssysteme für die Flächennutzungsplanung - Entwicklungsstand, Konzeptionen, Empfehlungen für den weiteren Ausbau, Harburger Berichte zur Stadtplanung Band 10, Hamburg.
- BRAAM, WERNER (1999): Stadtplanung, Düsseldorf.
- BRODKIN, EVELYN, Z. (1987): Policy Politics: If we can't govern, can we manage? in: Political Science Quarterly, Volume 102, Number 4, 1987, New York, p. 571-587.
- BRUNZEL, MARCO (1999): Kommunales Stadt- und Planungsmanagement im Kontext aktueller Steuerungsanforderungen, Diplomarbeit am Institut für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin, Berlin.
- BUCK, HARTMUT (2001): Öffentlichkeits- und Marketingstrategie demographischer Wandel – Ziele und Herausforderungen; in: Bullinger, Hans-Jörg (Hrsg.): Zukunft der Arbeit in einer alternden Gesellschaft, Stuttgart.
- BULLINGER, MARTIN (1993): Beschleunigung von Investitionen durch Parallelprüfung und Verfahrensmanagement, in: Juristenzeitung (JZ) 1993, Tübingen.
- BULLINGER, HANS-JÖRG (HRSG.) (2001): Zukunft der Arbeit in einer alternden Gesellschaft, Stuttgart.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (1999): Informationen zur Raumentwicklung, Steuerung der Flächennutzung, Heft 8/1999, Bonn.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (2001): Informationen zur Raumentwicklung, Kurzfassungen, Heft 6/7.2001, Bonn.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (HRSG.)(2003): Stadtumbau, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11/2003, Bonn.



- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (HRSG.)(2003): Informationen zur Raumentwicklung, Demographischer Wandel und Infrastruktur im ländlichen Raum – von europäischen Erfahrungen lernen?, Heft 12.2003, Bonn.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) (2003): ExWoSt-Informationen 24/3, 3stadt2, Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung, 3stadt2 Nr.3 07/2003, Bonn.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (HRSG.) (2004): ExWoSt-Informationen zum Forschungsfeld 3stadt2 „neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung“, ExWoSt-Informationen 24/6, Nr. 6 – 11/2004, Bonn.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (HRSG.) (2005): Raumordnungsbericht 2005, Bonn.
- BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR LANDESKUNDE UND RAUMORDNUNG (BFLR) (HRSG.) (1996): Themenschwerpunkt "Nachhaltige Stadtentwicklung", in: Informationen zur Raumentwicklung 2/3.1996, Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (HRSG.) (1994): Handbuch für Raumplanung, Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (1996A): Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik, Nationalbericht Deutschland zur Konferenz HABITAT II, Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (1996B): Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung, Deutsches Nationalkomitee HABITAT II, Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (1996C): HABITAT II, Global Best Practices Initiative in: Improving the Living Environment – German Best Practices, Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (HRSG.) (1996D): Lokale Agenda 21, Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (HRSG.) (1996E): Novellierung des Baugesetzbuches, Bericht der Kommission, Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR RAUMORDNUNG, BAUWESEN UND STÄDTEBAU (1997): Zweite Konferenz der Vereinten Nationen über menschliche Siedlungen im Juni 1996 in Istanbul – Abschlussdokumentation, Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (HRSG.) (1998): Handbuch Lokale Agenda 21, Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (1994A): Umweltpolitik – Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente – Agenda 21, Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (1994B): Umweltpolitik, Umwelt 1994, Politik für eine nachhaltige, umweltgerechte Entwicklung, Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (2002): Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuchs, Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (2003A): Entwurf. Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien, Stand 3. Juni 2003, Begründung Besonderer Teil, Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (2003B): Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU Richtlinien, Entwurf, BS 10-602601-9, Berlin
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (HRSG.) (2004):Stadt Planung Akteure, Dokumentation zum II. Nationalen Städtebaukongress, Berlin

- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (BMVBW) (HRSG.) (2005A): Baukultur!, Informationen-Argumente-Konzepte, Zweiter Bericht zur Baukultur in Deutschland, Berlin, Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN; BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (HRSG.) (2005B): Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel, Erprobung von Anpassungs- und Entwicklungsstrategien in Modellvorhaben der Raumordnung, Berlin, Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT (HRSG.) (1994): Leitfaden zur Einbeziehung Privater bei kommunalen Planungsleistungen, Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT (HRSG.) (2002): E-Government meets E-Business, Tagungsband des 3. Fachkongresses Media@Komm am 17./18.9.2002 in Nürnberg, Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT (HRSG.) (2005): Jahreswirtschaftsbericht 2005, Berlin.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (BMVBW) (2005): Baukultur!, Informationen-Argumente-Konzepte, Zweiter Bereich zur Baukultur in Deutschland, Berlin, Bonn.
- BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (HRSG.) (2004): Informationen zur politischen Bildung Heft 282/2004, Bevölkerungsentwicklung, Bonn.
- BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (HRSG.) (2005): Die soziale Situation in Deutschland, CD Rom „Zahlen und Fakten“, Bonn.
- BUNZEL, ARNO (1997): Anforderungen an die Flächennutzungsplanung unter veränderten Rahmenbedingungen, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht (ZfBR) 1997, Wiesbaden.
- BUNZEL, ARNO (1999): Bauleitplanung und Flächenmanagement bei Eingriffen in Natur und Landschaft, Arbeitshilfen des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU), Berlin.
- BUNZEL, ARNO; MEYER, ULRIKE (1996): Die Flächennutzungsplanung - Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Difu-Beiträge zur Stadtforschung Band 20, Berlin.
- BURMEISTER, KLAUS; HOKKELER, MICHAEL (1998): Nachhaltige Stadtentwicklung in der Informationsgesellschaft, in: Informationen zur Raumentwicklung 1/1998, Bonn.
- Conseil scientifique de l'évaluation (1996): Petit guide de l'évaluation des politiques publiques, Paris.
- DAHM, WOLFGANG; LUKAS, HELMUT (1995): Kommunal-Verfassungsrecht Rheinland-Pfalz, DVP-Schriftenreihe: Grundriss, Hamburg.
- DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR EVALUATION E.V. (HRSG.) (2002): Standards für Evaluation, Köln.
- DEUTSCHE HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFT SPEYER (HRSG.) (2001): Harms, Jörg Menno: Die Anforderungen der Wirtschaft an die öffentliche Verwaltung, Vortrag im Wintersemester 2000/2001, in: Speyerer Vorträge, Heft 61, Speyer.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (1994A): Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, in: Bundestagsdrucksache 12/5620, Bonn.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (HRSG.) (1994B): Drucksache 12/6923, Bericht der Bundesregierung über Möglichkeiten einer weiteren Beschleunigung und Vereinfachung der umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren, Bonn.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (HRSG.) (1998): Drucksache 13/11200, Abschlußbericht der Enquete-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt - Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltigen zukunftsverträglichen Entwicklung, Bonn.
- DEUTSCHER STÄDTETAG (HRSG.) (1995): Städte für eine umweltgerechte Entwicklung, Materialien für eine Lokale Agenda 21, Köln.

- DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (HRSG.) (1996): Die Flächennutzungsplanung - Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis, Difu-Beiträge zur Stadtforschung Bd. 20, Berlin.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (1999): Information, Kommunikation und Multimedia in den Städten, Teil I: Die Fallstudien Braunschweig, Hannover, München und Nürnberg, Berlin.
- DEUTSCHER VERBAND FÜR WOHNUNGSWESEN, STÄDTEBAU UND RAUMORDNUNG E.V. (HRSG.) (1999): Instrumente zur Verbesserung des Baulandangebotes und zur Finanzierung der Folgeinvestitionen, Bericht der Kommission zur Verbesserung des Baulandangebotes, Bonn.
- DEUTSCHES VOLKSHEIMSTÄTTENWERK E.V. (VHW) (HRSG.) (2003): Ergebnisse des Arbeitskreises Besonderes Städtebaurecht und Städtebauförderung, Berlin.
- DEUTSCHES VOLKSHEIMSTÄTTENWERK E.V. (VHW) (HRSG.) (2004): Das Baugesetzbuch – Gesetze und Verordnungen zum Bau- und Planungsrecht, Berlin.
- DIEKMANN, ANDREAS (1995): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen, 6. durchgesehene Auflage 2000, Hamburg.
- DIEKMANN, PETER; FÖCKING, PETER; KLEE, MICHAELA; NESSELHAUF, GEORG; VOGEL, ANDREAS (2001): Flexible Flächennutzungsplanung, Das Beispiel Gelsenkirchen - Neue Ansätze für den Ballungsraum, in: RaumPlanung 94, Februar 2001, Dortmund.
- DÖHN, LOTHAR; KLÖCKNER, KLAUS (1979): Medien-Lexikon, Baden-Baden.
- DOMHARDT, HANS-JÖRG; JACOBY, CHRISTIAN (HRSG.) (1994): Raum- und Umweltplanung im Wandel, Festschrift für Hans Kistenmacher, Lehr- und Forschungsgebiet Regional- und Landesplanung, Fachbereich A/RU/BI, Studiengang Raum- und Umweltplanung, Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern.
- DOSCH, FABIAN (1998): Geo-Informationssysteme in der räumlichen Planung; in : ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover.
- DOSTAL, WERNER (2001): Demografie und Arbeitsmarkt 2010 – Perspektiven einer dynamischen Erwerbsgesellschaft, in: Bullinger, Hans-Jörg (Hrsg.): Zukunft der Arbeit in einer alternden Gesellschaft, Stuttgart.
- DRESCHER, BURKHARD ULRICH; DELLWIG, MAGNUS (1996): Rathaus ohne Ämter und Public-Private-Partnership, Verwaltungsreform in Oberhausen, in: der städtetag 1/1996, Köln.
- EBERLING, MATHIAS (1997): Die Zeiten ändern sich, in: RaumPlanung 77, Juni 1997, Dortmund.
- ERNST, WERNER (1994): Raumordnung, in: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover.
- ESCHE, ANDREAS, ET AL. (2005): Aktion Demographischer Wandel, Kommunen und Regionen im Demographischen Wandel – Bürgermeisterbefragung 2005, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Aktion Demographischer Wandel, Gütersloh.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1993): Project cycle management: Integrated approach and logical framework. Generaldirektion Entwicklung, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1997A): Evaluierung der ausgabenwirksamen Programme der EU - Ein Leitfaden zur Halbzeit- und Ex-Post-Evaluierung XIX/02 - Haushaltsübersicht und -bewertung Generaldirektion XIX - Haushalt, Luxemburg.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (HRSG.) (1997B): The EU compendium of spatial planning systems and policies, Regional development studies No. 28, Luxemburg.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1997C): Evaluierung der ausgabenwirksamen Programme der EU. Ein Leitfaden zur Halbzeit- und Ex-Post-Evaluierung, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2001A): Ex-Ante-Evaluierung - Ein praktischer Leitfaden zur Vorbereitung von Vorschlägen für Ausgabenprogramme, Luxemburg.

- EUROPÄISCHE UNION (HRSG.) (2001B): Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Luxemburg.
- FIEDLER, KLAUS; HENNERKES, JÖRG (1996): Vier Jahre nach Rio, in: der Städtetag 6/1996, Köln.
- FIETKAU, HANS-JOACHIM; WEIDNER, H. (1998): Umweltverhandeln – Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren, Berlin.
- FISCHER, KLAUS (1984): Evaluierung in kleinen Schritten - Vorschläge für vereinfachte Erfolgskontrollen und Wirkungsanalysen auf der Ebene der Regional- und Bauleitplanung, in: Akademie für Raumplanung (ARL) (Hrsg.): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 154, Hannover.
- FRIEDRICH, JÜRGEN; MAYER, KARL-ULRICH; SCHLUCHTER, WOLFGANG (HRSG.) (1997): Soziologische Theorie und Empirie, Beiträge aus: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen.
- FÜRST, DIETRICH (1992): Die Verzahnung raumbezogener Fachplanungen im Umweltbereich mit umweltökonomischen Instrumenten, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3.1992, Bonn.
- FÜRST, DIETRICH (1995): Nachhaltige Entwicklung und kommunalpolitische Gestaltungsspielräume, in: Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung (ZAU), Sonderheft Stadtökologie 6/1995, Berlin.
- FÜRST, DIETRICH (1996): Komplexitätsverarbeitung in der Planung (Stadt-, Regional- und Landesplanung) - am Beispiel der Regionalplanung, in: Archiv für Kommunalwissenschaften I/96, Stuttgart.
- FÜRST, DIETRICH (2000): Die Notwendigkeit über Planung wieder nachzudenken; in: Institut für ökologische Raumentwicklung (Hrsg.): Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft, Dresden.
- FUHRICH, MANFRED (2003): Stadt retour – Dimensionen und Visionen der „schlanken Stadt“; in: BBR (Hrsg.): Stadtumbau, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11/2003, Bonn.
- FUHRICH, MANFRED; DOSCH, FABIAN (2005): Veränderte Rahmenbedingungen und ihre Konsequenzen für die Bodenpolitik, in: vhw: FW 2, Stadtentwicklung, Bodenpolitik – Rahmenbedingungen und Konsequenzen.
- GANSER, ROBIN (2005): Quantifizierte Ziele flächensparsamer Siedlungsentwicklung im englischen Planungssystem – Ein Modell für Raumordnung und Bauleitplanung in Deutschland?, in: Steinebach, Gerhard (Hrsg.): Schriften zur Stadtplanung 3, Kaiserslautern.
- GATZWEILER, HANS-PETER; MEYER, KATRIN; MILBERT, ANTONIA (2003): Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends; in: BBR (Hrsg.): Stadtumbau, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11/2003, Bonn.
- GEIBLER, RAINER (2002): Die Sozialstruktur Deutschlands. Wiesbaden.
- GITSCHMANN, PETER; BULLMANN, UDO (1993): Kommunale Altenpolitik; in: Roth, Roland; Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden; Bundeszentrale für politische Bildung, Opladen.
- GOPPEL, KONRAD (1999): Funktionen und Grenzen der Raumordnung und Landesplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover.
- GOSMANN, F.; MANGELS, K.; MARX, CH. (2005): Mut zur Innenstadt; in: Planerin, Fachzeitschrift für Stadt-, Regional- und Landesplanung, Heft 3/05, Berlin.
- GRABOW, B.; HENCKEL, D.; HOLLBACH-GRÖMIG, B. (1995): Weiche Standortfaktoren, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 89, Berlin.

- GREIVING, STEFAN (1998A): Bauleitplanung zwischen Rechtsstaatlichkeit und Praktikabilität. Entwicklung einer Strategie für eine planmäßige, effektive und effiziente kommunale Planung, (zugleich Dissertation an der Universität Dortmund unter dem Titel: Das Planmäßigkeitsprinzip in der Bauleitplanung), Dortmund.
- GREIVING, STEFAN (1998B): Strategische Überlegungen für eine zeitlich und inhaltlich flexibilisierte Flächennutzungsplanung, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 8/1998, München.
- GRUND, EGON (1997): Die Stadt der kurzen Wege - Eine Illusion, in: RaumPlanung 77, Juni 1997, Dortmund.
- HALL, PETER; PFEIFFER, ULLRICH (2000): Urban 21, der Expertenbericht zur Zukunft der Städte, Stuttgart, München.
- HATZFELD, ULRICH (2002): Stadt machen! Inhalte und Koalitionen; in: Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Stadt Machen! Ziele und Projekte, Dokumentation Städtebaukongress, 1.2.2001, Düsseldorf, Dortmund.
- HEINZ, WERNER (HRSG.) (1993): Public private partnership - ein neuer Weg zur Stadtentwicklung, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik Band 87, Stuttgart/Berlin/Köln.
- HEINZE, ROLF G., EICHENER, VOLKER, NAEGELE, GERHARD, BUCKSTEEG, MATHIAS, SCHAUERTE, MARTIN (1997): Neue Wohnung auch im Alter, Darmstadt.
- HELLSTERN, GERD-MICHAEL; WOLLMANN, HELMUT (1984A): Entwicklung, Aufgaben und Methoden von Evaluierung und Evaluierungsforschung, in: Akademie für Raumforschung und Ladensplanung (ARL) (Hrsg.): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 154, Hannover.
- HELLSTERN, GERD-MICHAEL; WOLLMANN, HELMUT (1984B): Handbuch zur Evaluierungsforschung, Band I, Opladen.
- HELLSTERN, GERD-MICHAEL, WOLLSTEIN, HELLMUT (1984): Evaluierung und Evaluierungsforschung – ein Entwicklungsbericht, in: Hellstern, Gerd-Michael, Wollstein, Hellmut (Hrsg.): Handbuch zur Evaluierungsforschung, Band 1, Opladen.
- HENCKEL, DIETRICH; ERBERLING, MATTHIAS (HRSG.) (2002): Raumzeitpolitik, Opladen.
- HINZEN, AJO; BUNZEL, ARNO (2000): Arbeitshilfe Umweltschutz in der Flächennutzungsplanung, Berlin.
- HORN, INGE (1997): Das Regionale Flächennutzungskonzept – ein Beitrag zur Stärkung der räumlichen Planung in Verdichtungsräumen; in: Kistenmacher, Hans (Hrsg.): Werkstattberichte des Lehr- und Forschungsgebietes Regional- und Landesplanung, Nr. 28, Kaiserslautern.
- HRADIL, STEFAN (2001): Soziale Ungleichheit in Deutschland, Opladen.
- HÜBLER, K.-H. (1984): Zur Einführung, in: ARL- Akademie für Raumforschung und Landeskunde – (Hrsg.): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte Band 154, Hannover.
- HÜBLER, K.-H. (2001): Für eine Modernisierung der Regionalplanung, in: ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), ARL Nachrichten 3/2001, Hannover.
- HÜCHTKER, SIBILLE; SCHOLZ, BRIGITTE; SELLE, KLAUS; SINNING, HEIDI; SUTTER-SCHURR, HEIDI (2000): Freiraum - Siedlung - Kooperation, Erste Ergebnisse eines Forschungsprojektes zu den Arbeits- und Organisationsformen nachhaltiger Entwicklung, in: RaumPlanung 89, April 2000, Dortmund.
- ICKRATH, H.P.(1992): Standortwahl der "neuen technologieorientierten Unternehmen (NTU)", Hamburg.
- INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG (HRSG.) (1996): Kommunalen Produktplan Baden-Württemberg, Schriftenreihe des Innenministeriums Baden-Württemberg zum kommunalen haushalts- und Rechnungswesen, Heft 2, Stuttgart.

- INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT UND BERUFSFORSCHUNG (HRSG.) (2005): IAB Kurzbericht, Ausgabe Nr. 11/26.7.2005, Nürnberg.
- INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (ILS) (1997): Jahresbericht 1997, Zum Stand der Flächennutzungsplanung in Nordrhein-Westfalen, Dortmund.
- INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (ILS) (HRSG.) (2002): Demographische Entwicklung – Schrumpfende Stadt, Bericht für die Sitzung des ILS-Beirates, Dortmund.
- INSTITUT FÜR LANDESPLANUNG UND RAUMFORSCHUNG (HRSG.) (2002): Fürst, Dietrich: Soziologische und planungsmethodische Grundlagen der Freiraumplanung, Teil 1: Verwaltungswissenschaftliche Grundlagen, Skript zum Wintersemester 2002/2003, Hannover.
- INSTITUT FÜR ÖKOLOGISCHE RAUMENTWICKLUNG E.V. (HRSG.) (2000): Fürst, Dietrich; Müller Bernhard: Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft, Dresden.
- INSTITUT FÜR STÄDTEBAU BERLIN (HRSG.) (1998): Flächennutzungsplanung, Neue Anforderungen und Möglichkeiten, Referatesammlung zu den Kursen 364 im Mai 1997 und 376 im Mai 1998, Berlin.
- JACOBY, CHRISTIAN (1999): Die Strategische Umweltprüfung (SUP) in der Raumplanung, Kaiserslautern.
- JOCHEM, RUDOLF (1991): HOAI Gesamtkommentar: juristische Erläuterungen zur Honorarordnung für Architekten und Ingenieure, Wiesbaden, Berlin.
- JUNGFER, KLAUS (2005): Die Stadt in der Krise, Ein Manifest für starke Kommunen, Bonn.
- KIEMSTEDT / OTT (1993): Methodik der Eingriffsregelung, Teil I: Synopse, Teil II: Analyse im Auftrag der Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung, Umweltministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart.
- KISTENMACHER, HANS (HRSG.) (1995): Werkstattbericht Band 25, Lehr- und Forschungsgebietes Regional- und Landesplanung, Fachbereich A/RU/BI, Studiengang Raum- und Umweltplanung, Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern.
- KISTENMACHER, HANS (HRSG.) (2000): Praxisuntersuchung und Expertise zu einer Umsetzung der europarechtlichen Umweltverträglichkeitsrichtlinien in das Raumordnungsrecht, Werkstattbericht Band 34, Lehr- und Forschungsgebiet Regional- und Landesplanung, Fachbereich A/RU/BI, Studiengang Raum- und Umweltplanung, Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern.
- KISTENMACHER, HANS (HRSG.) (2001): Die Standortwahl technologieorientierter Existenzgründer - Anforderungen an die Raumplanung und Regionalentwicklung, Wissenschaftliche Untersuchung im Rahmen des DFG-Schwerpunktprogramms „Interdisziplinäre Gründungsforschung“, Endbericht Januar 2001, Werkstattbericht Band 35, Lehr- und Forschungsgebietes Regional- und Landesplanung, Fachbereich A/RU/BI, Studiengang Raum- und Umweltplanung, Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern.
- KIWITT, THOMAS (1995): Entwicklung konzeptioneller Ansätze zur Bewältigung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der vorbereitenden Bauleitplanung unter Berücksichtigung des rheinland-pfälzischen Modells eines Öko-Kontos; in: Kistenmacher, Hans (Hrsg.): Werkstattbereiche Lehr- und Forschungsgebiet Regional- und Landesplanung Band 25, Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern.
- KLEMMER, PAUL (2004): Demographischer Wandel: Städte am Ende?; in: Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Stadtbau West.Intelligentes Schrumpfen, Düsseldorf.
- KOMMUNALE SPITZENVERBÄNDE DES LANDES RHEINLAND-PFALZ (GEMEINDE- UND STÄDTEBUND, LANDKREISTAG, STÄDTETAG) (HRSG.) (1999): Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz, Mainz.
- KOMMUNALE SPITZENVERBÄNDE RHEINLAND-PFALZ (GEMEINDE- UND STÄDTEBUND, LANDKREISTAG, STÄDTETAG) (HRSG.) (2004): Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz, Mainz.

- KOPPITZ, HANS-JOACHIM; SCHWARTING, GUNNAR; FINKELDEI, JÖRG (1996): Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis, Berlin.
- KOPPITZ, HANS-JOACHIM; SCHWARTING, GUNNAR; FINKELDEI, JÖRG (2000): Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis, Grundlagen - Verfahren - Wirkungen, Berlin.
- KOSCHATZKY, ET. AL. (1993): Standortvoraussetzungen und Fördermaßnahmen für High-Tech-Unternehmen in der Region Rhein-Main, Hauptstudie, Teil II zum Projekt High-Tech-Unternehmen in der Region Rhein-Main, Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (ISI), Karlsruhe.
- KRÖHNERT, STEFFEN; VON OLST, NIENKE; KLINGHOLZ, REINER (2000): Deutschland 2020, Die demografische Zukunft der Nation, Veröffentlichung des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.
- KROMREY, HELMUT (2001): Evaluation - ein vielschichtiges Konzept. Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis. in: Sozialwissenschaften und Berufspraxis (SUP), 24. Jahrgang (2001), Heft 2, Berlin.
- KRUMSIEK, ROLF; FRENZEN, KLAUS PETER (1995): Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren - Eine Bestandsaufnahme, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 1995, Stuttgart.
- KÜPPER, UTZ INGO (1990): Zum Wandel der Verfahren und Entscheidungsstrukturen in der Stadtentwicklung und Stadtplanung, in: Sieverts, Th. (Hrsg.): Zukunftsaufgaben der Stadtplanung, Düsseldorf.
- KUSCHNERUS, ULRICH (2004): Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach §3 BauGB; in Verlag Deutsches Volksheimstättenwerk GmbH (Hrsg.): Das Baugesetzbuch – Gesetze und Verordnungen zum Bau- und Planungsrecht, Bonn.
- LANDESPFLEGEVERWALTUNG IN RHEINLAND-PFALZ (2002): Erlass über das Informationsmanagement der Landespflegeverwaltung in Rheinland-Pfalz, Mainz/Oppenheim.
- LANDESREGIERUNG RHEINLAND-PFALZ (1995): Landesentwicklungsprogramm (LEP) III Rheinland-Pfalz, Mainz.
- LAURITZEN, LAURITZ (1969): Städtebau der Zukunft, Düsseldorf, Wien.
- LENK, K. (1997): Partizipationsunterstützung durch Informationssysteme, in: Streich, B.; Schmidt, T.: Computergestützte Assistenzsysteme für die Stadtplanung. Stadtmanagement auf neuen Wegen, Kaiserslautern.
- LÖHR, ROLF-PETER (1995): Rechtstatsächliches und Rechtspolitisches zum Flächennutzungsplan, in: Berkemann, J. et al (Hrsg.): Planung und Plankontrolle. Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht: Otto Schlichter zum 65. Geburtstag, Köln/Berlin/Bonn/München.
- LÜERS, HARTWIG (1997): Der Bedeutungszuwachs für die Flächennutzungsplanung durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 9/1997, München.
- MAIER, GUNTHER; TÖDTLING, FRANZ (1995): Regional und Stadtökonomik: Standorttheorie und Raumstruktur, 2. verbesserte Auflage, Wien/New York.
- MAXEINER, KLAUS (2002): Rheinland-Pfalz 2050 Bevölkerungsentwicklung und -struktur, Einführung in das Thema anlässlich der Pressekonferenz am 12.12.2002 in Mainz, Mainz.
- MAYER, KARL ULRICH (1998): Lebensverlauf; in: Schäfers, Berhard; Zapf, Wolfgang (Hrsg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands, Opladen.
- MAYER, SABINE (1997): Eine andere Sichtweise von Raumplanung, in: DISP 129, Zürich.
- MINISTERIUM DER FINANZEN (1998): Hinweise zum Vollzug des Baugesetzbuchs - Allgemeines Städtebaurecht -, Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 27. Juli 1998 (2015 - 4531), in: Ministerialblatt der Landesregierung Rheinland-Pfalz vom 10. September 1998, Nr. 12, Koblenz.

- MINISTERIUM DER FINANZEN (HRSG.) (1999): Beteiligung der Träger öffentlicher Belange an der Bauleitplanung, Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 02. August 1999 (3205-4531), geändert durch Rundschreiben vom 04. Februar 2000, (MinBl. S. 94), Mainz.
- MINISTERIUM DER FINANZEN RHEINLAND-PFALZ (2000): Beteiligung der Träger öffentlicher Belange an der Bauleitplanung, Rundschreiben (MinBl. S. 94), Mainz.
- MINISTERIUM DES INNERN UND FÜR SPORT DES LANDES RHEINLAND-PFALZ (1998): Raumordnungsbericht 1998 der Landesregierung Rheinland-Pfalz, Mainz.
- MINISTERIUMS DES INNERN UND FÜR SPORT - OBERSTE LANDESPLANUNGSBEHÖRDE - , MINISTERIUMS DER FINANZEN, MINISTERIUMS FÜR WIRTSCHAFT, VERKEHR, LANDWIRTSCHAFT UND WEINBAU UND MINISTERIUMS FÜR UMWELT UND FORSTEN RHEINLAND-PFALZ (1999): Hinweise zur Beurteilung der Zulässigkeit von Windenergieanlagen; Gemeinsames Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums des Innern und für Sport - oberste Landesplanungsbehörde - , Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau und Ministeriums für Umwelt und Forsten Rheinland-Pfalz, vom 18. Februar 1999 (FM 3275-4531), Mainz.
- MINISTERIUM DER JUSTIZ DES LANDES RHEINLAND-PFALZ (HRSG.) (1999): Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz, in: Landesrecht Rheinland-Pfalz - Auswahl aus der Sammlung des bereinigten Landesrechts, Baden-Baden.
- MINISTERIUM FÜR STÄDTEBAU UND WOHNEN, KULTUR UND SPORT DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN (HRSG.) (2002): Stadt machen! Ziele und Projekte, Dokumentation des Städtebaukongresses am 1. Feb. 2001, Düsseldorf, Dortmund.
- MITSCHANG, STEPHAN (1999): Die Flächennutzungsplanung als vorbereitende Bauleitplanung und Ansätze für ihre zukunftsorientierte Weiterentwicklung; in: Spannowsky, Willy; Mitschang, Stephan (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch?, Köln
- MITSCHANG, STEPHAN (2000): Nachverdichtung durch Bauleitplanung - Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten mit dem Ziel der städtebaulichen Nachverdichtung, Beitrag anlässlich der Fachtagung „Fach- und Rechtsprobleme der Nachverdichtung und Bauplandmobilisierung“, 18./19. September, Kaiserslautern.
- MITSCHANG, STEPHAN (2003): Der Flächennutzungsplan, Bonn.
- MITSCHANG, STEPHAN (2003A): Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung, zur Weiterentwicklung der räumlichen Gesamtplanung auf der örtlichen Ebene, Köln.
- MÜLLER, CHRIS; MAHLBURG, STEFAN (1998): Die Aufwertung von Flächennutzungsplanung durch das BauROG - Eingriffs-/Ausgleichskonzeptionen und die Schwierigkeiten der Flächenbeschaffung, in: DVBl, 15.10.1998.
- MÜLLER, PAUL; RUMPF, STEFAN; MONHEIM, HEINER (2002): Umwelt und Region – aus der Werkstatt des Sonderforschungsbereichs 522, Trier.
- MÜLLER, WOLFGANG; ROHR-ZÄNKER, RUTH (1997): Die Städte und ihr Umland - Plädoyer für einen Perspektivenwechsel, in: RaumPlanung 78, September 1997, Dortmund.
- OBERSTE BAUBEHÖRDE IM BAYERISCHEN STAATSMINISTERIUM DES INNERN (HRSG.) (2000): Planungshilfen für die Bauleitplanung - Hinweise für die Ausarbeitung und Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen, München.
- OLSSON, MICHAEL; PIEKENBROCK, DIRK (1993): Kompakt-Lexikon Umwelt- und Wirtschaftspolitik, Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Wiesbaden.
- ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG - OECD (HRSG.) (1999): Stadtentwicklungspolitik in Deutschland - auf dem Weg zu einer nachhaltigen städtischen Entwicklung, Paris.
- OTTE, FRANK (2000): „Städtebau online“ – Das Internet zur Darstellung der Bauleitplanung; in: PlanerIn 4/2000.



- PEITHMANN, ORTWIN (2000): Kritik am Planungssystem aus planerischer Sicht; in: IÖR (Hrsg.): Wandel der Planung im Wandel der Gesellschaft, Dresden.
- PFEIFFER, ULRICH (1999): Deutschland – Entwicklungspolitik für ein entwickeltes Land, Hamburg.
- PLANUNGSGEMEINSCHAFT WESTPFALZ (2000): Westpfalz Informationen Nr. 103 Mai 2000, Kaiserslautern.
- PLANUNGSGEMEINSCHAFT WESTPFALZ (HRSG.) (2002): Regionaler Raumordnungsplan (ROP) III der Westpfalz, Entwurf zur Genehmigung 2002, Kaiserslautern.
- POHL, JÜRGEN (1998): Qualitative Verfahren; in: ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover.
- RAUSCH, HANS (2000): Die Kommunikation mit dem Laien; in: Planerin 4/2000.
- REINERMANN, HEINRICH (1995): Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen, Speyerer Forschungsberichte Bd. 139, Speyer.
- REUTHER, IRIS (2003): Learning from the East? Über die Suche nach Leitbildern zum Stadtumbau, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11.2003, Bonn.
- RITTER, ERNST-HASSO (1998): Stellenwert der Planung in Staat und Gesellschaft; in: ARL (Hrsg.) Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Handbuch, Hannover,
- ROTH, ROLAND; WOLLMANN, HELLMUT (HRSG.) (1993): Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden; Bundeszentrale für politische Bildung, Opladen.
- ROTHE, KARL-HEINZ; MÜLLER, KARL (2000): Die Aufstellung von Bauleitplänen, Stuttgart/Berlin/Köln.
- RUNKEL, PETER (1997): Zur geplanten Neuordnung des Rechts der Raumordnung, in: Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 1/1997, München.
- RUNKEL, PETER (1999): Das Gebot der Entwicklung der Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan; in: Spannowsky, Willy; Mitschang, Stephan (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch?, Köln.
- SCHADER STIFTUNG (HRSG.) (1998): Wohnwünsche und Wohnbedürfnisse älterer Menschen in der Nordweststadt, Ergebnisbericht der qualitativen Untersuchung, Darmstadt.
- SCHEINER, JOACHIM (2004): Aktionsräume älterer Menschen in der Freizeit; in: Informationskreis für Raumplanung e.V. (Hrsg.): Raumplanung, Heft 114/5, Dortmund.
- SCHILLER, GEORG; SIEDENTOP, STEFAN (2005): Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfbedingungen; in: DISP 160, Zürich.
- SCHINK, ALEXANDER (2000): Nachverdichtung, Baulandmobilisierung und Umweltschutz, Beitrag anlässlich der Fachtagung „Fach- und Rechtsprobleme der Nachverdichtung und Baulandmobilisierung“, 18./19. September, Kaiserslautern.
- SCHIRRMACHER, FRANK (2004): Das Methusalem Komplott, München.
- SCHLICHTER, OTTO (1995): Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 1995, Frankfurt.
- SCHLÖMER, CLAUS (2004): Binnenwanderungen seit der deutschen Einigung; in: ARL, BBR (Hrsg.) : Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/2004, Bonn.
- SCHMIDT-EICHSTAEDT, GERD (1997): Gemeinsame Flächennutzungsplanung nach Bundes- und Landesrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 9/1997, Frankfurt.
- SCHMIDT-EICHSTAEDT, GERD (1998): Städtebaurecht - Einführung und Handbuch, 3., überarbeitete und erweiterte Auflage, Stuttgart.
- SCHMIDT-EICHSTAEDT, GERD (2003): Stadtumbau: Neue Aufgabe – alte Instrumente?; in: BBR (Hrsg.): Stadtumbau, Informationen zur Raumentwicklung Heft 10/11/2003, Bonn.

- SCHMITZ, ANDREAS; PÄTZ, ANDREAS (2000): Lebendige Städte bauen, Bürgerbeteiligung im Rahmen der Gestaltung des öffentlichen Raumes - Ansatz, Ergebnisse, Evaluation, in: RaumPlanung 89, April 2000, Dortmund.
- SCHMITZ, GOTTFRIED; VON HESLER, ALEXANDER; GROß, THOMAS (1998): Modell eines neuen Planungstyps für Verdichtungsräume, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, in: Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 222, Hannover.
- SCHÖFFLER/WEIS (Hrsg.) (1978): Pons Globalwörterbuch englisch – deutsch, Stuttgart.
- SCHOLL, BERND (2005): Strategische Planung; in: ARL (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover.
- SCHRENK, MANFRED (HRSG.) (2005): CORP 2005 & Geomultimedia 05 Tagungsband, Wien.
- SCHULTE, KARL-WERNER (HRSG.) (1996): Handbuch Immobilien-Projektentwicklung, Köln.
- SCHULZ, BARBARA; DOSCH, FABIAN (2005): Trends der Siedlungsflächenentwicklung und ihre Steuerung in der Schweiz und Deutschland; in: DISP 160, 5/2005, Zürich.
- SELLE, KLAUS (1995): Phasen oder Stufen – Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses; in RaumPlanung, Heft 71/95.
- SELLE, KLAUS (HRSG.) (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen, Wiesbaden/Berlin.
- SELLE, KLAUS (1997): Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück... Vermittlungsarbeit in Quartier und Stadt, in: Adam, Brigitte (Hrsg.): Neue Verfahren und kooperative Ansätze in der Raumplanung, RaumPlanung spezial, Dortmund.
- SELLE, KLAUS (2000): Was? Wer? Wie? Warum? – Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation, Dortmund.
- SELLE, KLAUS (2001): Offene Prozesse gestalten: Kooperation und Kommunikation für die Quartiersentwicklung; in: Zeitschrift für Wohneigentum in der Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft, Verbandsorgan des vhw e.V., vhw FW 4, Berlin.
- SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELTSCHUTZ BERLIN (1994): Flächennutzungsplan Berlin, Stellungnahme zu den Bedenken und Anregungen zum FNP 94, Berlin.
- SENATSVERWALTUNG FÜR STADTENTWICKLUNG UND UMWELTSCHUTZ BERLIN (HRSG.) (1994): Flächennutzungsplan Berlin, Bürgerbroschüre Kurzfassung FNP 94, Berlin.
- SIEBEL, WALTER; IBERT, OLIVER; MAYER, HANS-NORBERT (1999): Projektorientierte Planung - ein neues Paradigma? in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4.1999, Bonn.
- SIEBERT, GUNNAR; KEMPF, STEFAN (2002): Benchmarking – Leitfaden für die Praxis; München, Wien.
- SINNING, HEIDI (1995): Prozessmanagement - Für eine kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung, in: RaumPlanung 71, Dezember 1995, Dortmund.
- SPANNOWSKY, WILLY (2000): Kurzfassung zum Thema: „Planerische Instrumente zur Durchsetzung der Verdichtung“, Beitrag anlässlich der Fachtagung „Fach- und Rechtsprobleme der Nachverdichtung und Baulandmobilisierung“, 18./19. September, Kaiserslautern.
- SPANNOWSKY, WILLY (1999): Der Regionale Flächennutzungsplan als neues Instrument der räumlichen Ordnung des örtlichen und überörtlichen Raums; in: Spannowsky, Willy; Mitschnag, Stephan (Hrsg.): Flächennutzungsplanung im Umbruch, Köln.
- SPANNOWSKY, WILLY; MITSCHANG, STEPHAN (HRSG.) (1999): Flächennutzungsplanung im Umbruch?, Köln/Berlin /Bonn/München.
- SPEHLING, HANS-JOACHIM (1999): Verwaltungsmodernisierung und Partizipation, Trendreport Partizipation und Organisation III, Marburg.

- SPITZER, HARTWIG (1998): Planungsfälle im Vergleich; in: in: ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover.
- SPRINGER, JOACHIM (2000): Stadtplanung im Internet: Mit wenig Aufwand das Richtige finden – bessere Ergebnisse durch mehr Transparenz; in: Planerin 4/2000.
- STACHOWITZ, JENS (1995): Kostentransparenz, in: RaumPlanung 69, Juni 1995, Dortmund.
- STADT FLENSBURG STADTPLANUNGSAMT (1997): Flächennutzungsplan Erläuterungsbericht, überarbeiteter Entwurf, Flensburg.
- STADT GERMERSHEIM (1982): FNP, Erläuterungsbericht 1982, Germersheim.
- STADT GERMERSHEIM (2002): FNP 2010 mit integriertem Landschaftsplan, Erläuterungsbericht, Germersheim.
- STADTPLANUNGSAMT LUDWIGSHAFEN AM RHEIN (HRSG.) (1977): FNP Ludwigshafen am Rhein, Ludwigshafen.
- STADTVERWALTUNG LUDWIGSHAFEN (HRSG.) (2000): Erläuterungsbericht FNP 1999, Ludwigshafen.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (HRSG.) (2000): Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050, Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (HRSG.) (2002): Datenreport 2002, Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (HRSG.) (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050, Ergebnisse der 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (HRSG.) (2002): Rheinland-Pfalz 2050, Band I: Bevölkerungsentwicklung und –struktur, Bad Ems
- STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ (HRSG.) (2004): Rheinland-Pfalz 2050, Zeitreihen, Strukturdaten, Analysen, Band II: Auswirkungen der demographischen Entwicklung, Bad Ems.
- STEINEBACH, GERHARD (1996): Regelungsdichte in Bebauungsplänen, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht (ZfBR), Heft 4.
- STEINEBACH, GERHARD (2002A): Brachflächenrecycling – von der militärischen zur zivilen Konversion; in: Bundesbaublatt (BBB) 11/2002.
- STEINEBACH, GERHARD (2002B): Kriminalprävention, ein Tätigkeitsfeld der Stadtplanung?; in: Kriminalprävention in Rheinland-Pfalz, Zeitschrift des Landespräventionsrates Rheinland-Pfalz, Heft 1, Mainz.
- STEINEBACH, GERHARD; FESER HANS-DIETER; MÜLLER, PAUL: (2004): Stadtentwicklungskonzeption StadtTechnopole Kaiserslautern (Kurzfassung), Kaiserslautern.
- STEINEBACH, GERHARD (HRSG.) (2005): Schriften zur Stadtplanung 3, Quantifizierte Ziele flächensparsamer Siedlungsentwicklung im englischen Planungssystem – Ein Modell für Raumordnung und Bauleitplanung in Deutschland?, Kaiserslautern.
- STEINEBACH, GERHARD; ALLIN, SIMONE (2005): Dynamisierung von Plan- und Beteiligungsverfahren durch moderne Informations- und Kommunikationssysteme (IuK-Systeme) – am Beispiel des Portals [www.fnpinform.de](http://www.fnpinform.de); in: Schrenk, Manfred (Hrsg.): CORP 2005&Geomultimedia 05 Tagungsband, Wien.
- STEINEBACH, GERHARD; MÜLLER, PAUL (2006): Dynamisierung von Planverfahren der Stadtplanung durch Informations- und Kommunikationssysteme; in Steinebach, Gerhard (Hrsg.): Schriften zur Stadtplanung Band 4, Kaiserslautern.
- STIENS, GERHARD (1998) : Prognosen und Szenarien in der räumlichen Planung; in: ARL (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover.
- STOCKMANN, Reinhard (Hrsg.) (2002): Evaluierungsforschung, Bonn.

- STREICH, BERND (1998): Kommunale Bauleitplanung durch computergestütztes Projektmanagement, Aachen.
- TUROWSKI, GERD (1994): Raumplanung, in: ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover
- UMWELTBUNDESAMT (HRSG.) (2000): Hinzen, Ajo; Bunzel, Arno: Arbeitshilfe Umweltschutz in der Flächennutzungsplanung: Forschungsbericht 298 16163 des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin.
- UNABHÄNGIGE EXPERTENKOMMISSION ZUR VEREINFACHUNG UND BESCHLEUNIGUNG VON PLANUNGS- UND GENEHMIGUNGSVERFAHREN (1996): Bericht der Kommission, Bonn.
- UNIVERSITÄTSSTADT KAISERSLAUTERN STADTPLANUNGSAMT (2000): Flächennutzungsplan 2010 Erläuterungsbericht, Entwurfsfassung zur Beteiligung der Träger öffentlicher Belange, Kaiserslautern.
- VERBAND DER WOHNUNGSWIRTSCHAFT IN NIEDERSACHSEN UND BREMEN E.V. (HRSG.) (2004): Wohnen im Alter; Bausteine für die Wohnungswirtschaft, Hannover.
- VERBANDSGEMEINDE GÖLLHEIM (1988): Erläuterungsbericht zum FNP der Verbandsgemeinde Göllheim, Göllheim.
- VERBANDSGEMEINDE GÖLLHEIM (2000): Erläuterungsbericht zum FNP der Verbandsgemeinde Göllheim, Göllheim.
- VERBANDSGEMEINDE WOLFSTEIN (1985): Erläuterungsbericht zum einheitlichen FNP der Verbandsgemeinde Wolfstein, Wolfstein.
- VERBANDSGEMEINDE WOLFSTEIN (2001): Erläuterungsbericht zum einheitlichen FNP der Verbandsgemeinde Wolfstein, Wolfstein.
- VOGEL, HANS JOCHEN (1996): Die Stadt von morgen, in: Lauritzen, Lauritz (1969): Städtebau der Zukunft, Düsseldorf, Wien.
- WAGNER, JÖRG; BAUMHEIER, RALPH (1994): Planungsbeschleunigung - Möglichkeiten und Grenzen legislativer und administrativer Ansätze zur Beschleunigung der Planungsverfahren für Infrastruktur- und private Vorhaben, in: Kormann, J. (Hrsg.): Aktuelle Fragen der Planfeststellung, Umwelt- und Planungsrecht (UPR) Special Bd. 7, München.
- WEKEL, JULIAN; HEICKE, ROLAND (1998): Praxisberichte zur aktuellen Flächennutzungsplanung: Fallbeispiel 1: Flächennutzungsplanung Berlin, FNP 94; in: Institut für Städtebau Berlin: Flächennutzungsplanung – Neue Anforderungen und Möglichkeiten, Berlin.
- WEYMANN, ANSGAR (1998): Sozialer Wandel. Theorien zur Dynamik der modernen Gesellschaft, Weinheim, München.
- WIECHMANN, THORSTEN; BEIER, MARKUS (2004): Evaluationen in der Regionalentwicklung, eine vernachlässigte Herausforderung für die Raumplanung; in: ARL, BBR (Hrsg.): Raumforschung und Raumordnung, Heft 6/2004.
- WILKE, HELMUT (1992): Ironie des Staates, Frankfurt; zitiert in: Wüstenrot Stiftung (Hrsg.): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung, Ludwigsburg.
- WOLLMANN, HELMUT (2001): Kontrolle in Politik und Verwaltung: Evaluation, Controlling und Wissensnutzung, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München.
- WOLLMANN, HELMUT (2002A): Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein Auslaufmodell?; in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Band I/2002, Berlin.
- WOLLMANN, HELMUT (2002B): Evaluierung und Evaluierungsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung - zwischen Analysepotenzial und -defizit, in: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): Evaluierungsforschung, Opladen.
- WOLLMANN, HELMUT (2002C): Verwaltungspolitik und Evaluierung. Ansätze, Phasen und Beispiele im Ausland und in Deutschland. in: Zeitschrift für Evaluierung, Jahrgang 1 (2002), Heft 1.

WÜSTENROT STIFTUNG (HRSG.) (2003): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung, Ludwigsburg.

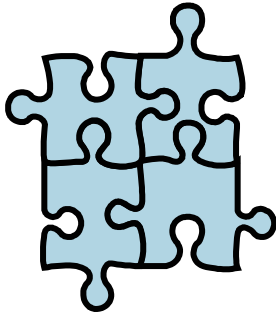
ZECHNER, GISELA (1998): Projekte auf kommunaler Ebene erfolgreich managen: Praxishandbuch für erfolgreiche Praxisinitiativen, Wien.

#### ZUGRIFF AUF INTERNETSEITEN

ANBIETER	WEB-ADRESSE	ZUGRIFF AM
	<a href="http://www.goethe.de/z/50/pub/markt/lexikon/lex23e.htm">http://www.goethe.de/z/50/pub/markt/lexikon/lex23e.htm</a>	11.03.2003
Schader-Stiftung	<a href="http://www.schader-stiftung.de/gesellschaft_wandel/147.php">http://www.schader-stiftung.de/gesellschaft_wandel/147.php</a>	19.09.2004
Schader Stiftung;	<a href="http://www.schader-stiftung.de/druck.php?pid=360">http://www.schader-stiftung.de/druck.php?pid=360</a> ,	27.07.2005
Schader Stiftung:	<a href="http://www.schader-stiftung.de/gesellschaft_wandel/456.php">http://www.schader-stiftung.de/gesellschaft_wandel/456.php</a>	22.11.2005.
Schader Stiftung; ,	<a href="http://www.schader-stiftung.de/gesellschaft_wandel/375.php">http://www.schader-stiftung.de/gesellschaft_wandel/375.php</a>	25.11.2005
Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz	<a href="http://www.statistik.rlp.de/demographie/bericht.pdf">http://www.statistik.rlp.de/demographie/bericht.pdf</a> , das pdf- Dokument enthält einen Zwischenbericht „Demographischer Wandel – Herausforderungen für Rheinland Pfalz“, zu dem noch nicht publizierten Band II „Demographische Grunddaten für die Untersuchung zu den Auswirkungen des demographischen Wandels“	23.08.2004
Initiative ePartizipation(Hrsg.) (2004)	<a href="http://www.Initiative-ePartizipation.de">http://www.Initiative-ePartizipation.de</a> Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2004, Website-Ranking, Seite 8	17.03.2005.
Deutschen Gesellschaft für Evaluation e.V. (DeGEval)	<a href="http://www.degeval.de/ak_stadt/index.htm">http://www.degeval.de/ak_stadt/index.htm</a> ,	13.02.2003
Deutschen Gesellschaft für Evaluation e.V. (DeGEval)	<a href="http://www.degeval.de/ak_stadt/Kurzbericht%20Tagung%20April%20041.pdf">http://www.degeval.de/ak_stadt/Kurzbericht%20Tagung%20April%20041.pdf</a>	25.10.2004
Deutschen Gesellschaft für Evaluation e.V. (DeGEval)	<a href="http://www.degeval.de/koeln1998/index.html">http://www.degeval.de/koeln1998/index.html</a> , Hilkka Summa (Generaldirektion XIX der Europäischen Kommission, Brüssel) (1998):_ The Role of Evaluation in European Policies, auf der 1. Jahrestagung der DeGEval: „Innovation durch Evaluation“ am 24./25. 09. 1998 in Köln,	17.02.2003
Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU)	<a href="http://www.difu.de/index.shtml?/publikationen/difuberichte/2_99/artikel02.shtml">www.difu.de/index.shtml?/publikationen/difuberichte/2_99/artikel02.shtml</a>	26.03.2003
Stadt Osnabrück	<a href="http://www.osnabrueck.de/fnp/19365.html">http://www.osnabrueck.de/fnp/19365.html</a>	01.04.2003
Europäischen Kommission	<a href="http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/methods/PCM_Manual_EN-march2001.pdf">http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/methods/PCM_Manual_EN-march2001.pdf</a> European Commission (2001): Manual Project Cycle Management, Brüssel	21.04.2003

Australian Agency for International Development	<a href="http://www.usaid.gov/ausguide/ausguidelines/ausguidelines-1.pdf">http://www.usaid.gov/ausguide/ausguidelines/ausguidelines-1.pdf</a>	17.04.2003.
Stadt Ludwigshafen	<a href="http://www.ludwigshafen.de/content/standort/wirtschaftsstandort/index.php">http://www.ludwigshafen.de/content/standort/wirtschaftsstandort/index.php</a> ,	01.07.2003
Internetpräsenz des Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Zugriff am	<a href="http://www.statistik.rlp.de/demographie/bericht.pdf">http://www.statistik.rlp.de/demographie/bericht.pdf</a> , das pdf- Dokument enthält einen Zwischenbericht „Demographischer Wandel – Herausforderungen für Rheinland Pfalz“, zu dem Band II „Demographische Grunddaten für die Untersuchung zu den Auswirkungen des demographischen Wandels“.	23.08.2004
Schader Stiftung	<a href="http://www.schaderstiftung.de/docs/neue_wohnung_kurzfassung_ok.pdf">http://www.schaderstiftung.de/docs/neue_wohnung_kurzfassung_ok.pdf</a> , Heinze, Rolf G., Eichener, Volker, Naegele, Gerhard, Bucksteeg, Mathias, Schauerte, Martin: Neue Wohnung auch im Alter, Folgerungen aus dem demographischen Wandel für Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft, Kurzfassung, Leitfragen und Ergebnisse des Forschungsprojekts.	23.11.2005
Humboldt Universität Berlin, Lehrbereich Bevölkerungswissenschaft	<a href="http://www.demographie.de/lehre/index3.htm">http://www.demographie.de/lehre/index3.htm</a> Münz, Rainer; Ulrich, Ralf Studententext Bevölkerung (Skriptum)	3.9.2004
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung	<a href="http://www.bbr.bund.de">www.bbr.bund.de</a> ;	22.11.2005
Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung des Landes Brandenburg	<a href="http://www.mir.brandenburg.de/cms/media.php/2239/gewerbeflaechenbedarfsprognose.pdf">http://www.mir.brandenburg.de/cms/media.php/2239/gewerbeflaechenbedarfsprognose.pdf</a>	29.11.2005
Initiative ePartizipation	<a href="http://www.Initiative-ePartizipation.de">www.Initiative-ePartizipation.de</a> Initiative ePartizipation (Hrsg.) (2004): Elektronische Bürgerbeteiligung in deutschen Großstädten 2004, Website-Ranking	17.03.2005
Internetpräsentation der Stadt Freiburg	<a href="http://www.freiburg.de">www.freiburg.de</a>	18.03.2005
Bundeszentrale für politische Bildung	<a href="http://www.bpb.de/popup/popup-bild.html?guid=PM75CH">http://www.bpb.de/popup/popup-bild.html?guid=PM75CH</a>	
	Online Verwaltungslexikon <a href="http://www.olev.de/Kosten">www.olev.de/Kosten</a> Zugriff am 31.03.2003.	
	Quelle: <a href="http://www.ruhrgebiet-regionalkunde.de/homeregionalkunde/MM_29/home02.php3">http://www.ruhrgebiet-regionalkunde.de/homeregionalkunde/MM_29/home02.php3</a> , Zugriff am 20.02.2006	
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Szenario „Städte der Zukunft“ der BBR	<a href="http://www.bbr.bund.de">http://www.bbr.bund.de</a>	2.9.2004
Stadt Bonn	<a href="http://stadtplan.bonn.de/mapbender/dhtml/index.php?">http://stadtplan.bonn.de/mapbender/dhtml/index.php?</a>	20.1.2006



**Interviewleitfaden**

Interview mit : \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

am: \_\_\_\_\_

in: \_\_\_\_\_

von – bis: \_\_\_\_\_

Titel:

Evaluierung von Planwerken und Planungsprozessen der  
Raumplanung zur Untersuchung der  
Steuerungswirkung und Effizienz  
an ausgewählten Beispielen der FNP in RLP

Wie Sie aufgrund der telefonischen Kontakte bereits wissen, führe ich ein Forschungsprojekt durch mit dem Ziel:

- die Steuerungswirkung von Planwerken und Planungsprozessen der Raumplanung am Beispiel der Flächennutzungsplanung in Rheinland-Pfalz zu analysieren,
- die Dauer und die Kosten der Flächennutzungsplanung in Rheinland-Pfalz zu untersuchen, um
- anschließend Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die Steuerungswirkung der Flächennutzungsplanung erhöht sowie die Effizienz verbessert werden kann.

Ich möchte in diesem Interview mit Ihnen v.a. über vier Themenbereiche sprechen, die sich als zentrale Bereiche für die Evaluierung herauskristallisiert haben: die Steuerungswirkung der Darstellungen des Flächennutzungsplans, die Steuerungswirkung durch die Beteiligungsrunden im Planungsverfahren, die Kosten von Flächennutzungsplanung und die Dauer der Flächennutzungsplanung.

Ihre Gemeinde ist als Fallstudien-Gemeinde für diese Arbeit ausgewählt worden und Sie haben sich freundlicherweise bereit erklärt dieses Interview mit mir zu führen, wofür ich Ihnen schon jetzt ganz herzlich danken möchte.



Würden Sie mir vorab bitte sagen, seit wann Sie in dieser Gemeinde für die Flächennutzungsplanung zuständig sind?

Decken Sie über die Flächennutzungsplanung hinaus noch andere Aufgabenfelder in der Verwaltung ab?

Wie viele Sachbearbeiter sind in Ihrer Gemeinde mit der Flächennutzungsplanung beauftragt?

### THEMENFELD STEUERUNGSWIRKUNG DER DARSTELLUNGEN DES FLÄCHENNUTZUNGSPLANS

1	Die Darstellungen des Flächennutzungsplans entfalten unterschiedliche rahmensetzende Bindung für die folgenden Planungsebenen. Wie hoch schätzen Sie die Steuerungswirkung der Darstellungen des Flächennutzungsplanes ?	
		Sehr hoch <span style="float: right;">sehr niedrig</span>
	Wohnbauflächen	1 2 3 4 5 6
	Gemischte Bauflächen	1 2 3 4 5 6
	Gewerbliche Bauflächen	1 2 3 4 5 6
	Sonderbauflächen	1 2 3 4 5 6
	Einrichtungen und Anlagen des Gemeinbedarfs	1 2 3 4 5 6
	Flächen für den Verkehr	1 2 3 4 5 6
	Flächen für Versorgungsanlagen	1 2 3 4 5 6
	Grünflächen	1 2 3 4 5 6
	Flächen für Nutzungsbeschränkungen	1 2 3 4 5 6
	Wasserflächen	1 2 3 4 5 6
	Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen, Gewinnung von Bodenschätzen	1 2 3 4 5 6
	Flächen für die Landwirtschaft	1 2 3 4 5 6
	Waldflächen	1 2 3 4 5 6
	Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft	1 2 3 4 5 6

2	Beurteilen Sie bitte die Bedeutung des Erläuterungsberichtes für die folgenden Planungsebenen, der ja die Darstellungen näher erläutert!	
		Sehr hoch <span style="float: right;">sehr niedrig</span>
	Wohnbauflächen	1 2 3 4 5 6
	Gemischte Bauflächen	1 2 3 4 5 6
	Gewerbliche Bauflächen	1 2 3 4 5 6
	Sonderbauflächen	1 2 3 4 5 6
	Einrichtungen und Anlagen des Gemeinbedarfs	1 2 3 4 5 6
	Flächen für den Verkehr	1 2 3 4 5 6
	Flächen für Versorgungsanlagen	1 2 3 4 5 6
	Grünflächen	1 2 3 4 5 6
	Flächen für Nutzungsbeschränkungen	1 2 3 4 5 6
	Wasserflächen	1 2 3 4 5 6
	Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen, Gewinnung von Bodenschätzen	1 2 3 4 5 6
	Flächen für die Landwirtschaft	1 2 3 4 5 6
	Waldflächen	1 2 3 4 5 6
	Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft	1 2 3 4 5 6
3a	<p>Im folgenden geht es um die verschiedenen Darstellungsarten im FNP. Wenn Sie zunächst einmal an die Wohnbaufläche denken:</p> <p>Nach meinen Berechnungen sind ca. x% der im Flächennutzungsplan von xxxx dargestellten Wohnbaufläche bis xxxx in Anspruch genommen worden.</p> <p>Für wie viel % der dargestellten Wohnbauflächen existieren bereits B-Pläne?</p> <p>Entsprechen die Bebauungspläne den Zielsetzungen des FNP?</p> <p>Und inwieweit entsprechen die verwirklichten Baugebiete den Zielsetzungen des FNP?</p> <p>Wenn nicht, in welchen Punkten nicht?</p>	<p>_____</p> <p>Ja                      teils/teils                      nein</p> <p>Ja                      teils/teils                      nein</p> <p>_____</p> <p>_____</p>

3b	Aus welchen Gründen sind Ihrer Einschätzung nach die restlichen Bauflächen nicht in Anspruch genommen worden? (Mehrfachnennungen möglich).		
	<input type="checkbox"/> Die Bevölkerungsprognose war zu hoch gegriffen <input type="checkbox"/> Die dargestellten Wohnbauflächen haben der Lage nach nicht den Bedürfnissen entsprochen <input type="checkbox"/> Die dargestellten Wohnbauflächen wurden aufgrund anderer Planungen unattraktiv (z.B. Verkehr) <input type="checkbox"/> Die wirtschaftliche Lage in der Region hat Immobilieninvestitionen ausgebremst <input type="checkbox"/> Sonstige Gründe _____ _____ _____ _____		
3c	Können Sie mir bitte sagen, ob über die im Flächennutzungsplan von xxxx dargestellten Wohnbauflächen hinaus ergänzend Wohnbauflächen in Anspruch genommen wurden? Wenn ja: in welchem Umfang? Und aus welchen Gründen?	Ja                      nein  <u>  ha  </u> _____ _____ _____ _____ _____	
3d	Zu Lasten welcher Bodennutzungsart ging diese ergänzende Inanspruchnahme?	_____ _____ _____ _____ _____	
3e	Wann fanden die jeweiligen Änderungsverfahren des Flächennutzungsplanes statt?	<p style="text-align: right;">Im Parallelverfahren?</p> Im Jahr _____ ja    nein Im Jahr _____ ja    nein Im Jahr _____ ja    nein	
4a	Jetzt geht es um die gemischten Bauflächen: Nach meinen Berechnungen sind ca. x% der im FNP von xxxx dargestellten gemischten Bauflächen bisher in Anspruch genommen worden.		
	Entsprechen die aufgestellten Bebauungspläne den Zielsetzungen des FNP?  Und entsprechen die verwirklichten Baugebiete hier	Ja                      teils/teils                      nein	

	den Zielsetzungen des FNP? Wenn nicht, in welchen Punkten nicht?	Ja	teils/teils	nein	
		_____			
		_____			
4b	Aus welchen Gründen sind die restlichen gemischten Bauflächen nicht in Anspruch genommen worden? (Mehrfachnennungen sind möglich)				
	<input type="checkbox"/> der Bedarf war großzügig kalkuliert <input type="checkbox"/> die Nachfrage war geringer als gedacht (das städtebauliche Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung „Nutzungsmischung“ kann den Einwohnern nicht vermittelt werden) <input type="checkbox"/> Sonstige Gründe _____ _____ _____ _____				
4c	Können Sie mir bitte sagen, ob über die im Flächennutzungsplan von xxxx dargestellten gemischten Bauflächen hinaus ergänzend gemischte Bauflächen in Anspruch genommen wurden? Wenn ja: in welchem Umfang? Und aus welchen Gründen?	Ja	nein		
		_____ ha			
		_____			
		_____			
		_____			
		_____			
4d	Zu Lasten welcher Bodennutzungsart ging diese ergänzende Inanspruchnahme?	_____			
		_____			
		_____			
		_____			
		_____			
4e	Wann fanden die jeweiligen Änderungsverfahren des Flächennutzungsplanes statt?	Im Parallelverfahren?			
		Im Jahr _____	ja	nein	
		Im Jahr _____	ja	nein	
		Im Jahr _____	ja	nein	
5a	Nun zu den gewerblichen Bauflächen: Nach meinen Berechnungen sind ca. x% der im alten FNP dargestellten gewerblichen Baufläche inzwischen in Anspruch genommen worden.				

	<p>Entsprechen die Bebauungspläne den Zielsetzungen des FNP?</p> <p>Entsprechen die verwirklichten Baugebiete den Zielsetzungen des FNP?</p> <p>Wenn nicht, in welchen Punkten nicht?</p>	<p>Ja                    teils/teils                    nein</p> <p>Ja                    teils/teils                    nein</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
<p>5b</p>	<p>Können Sie mir bitte sagen, aus welchen Gründen sind die restlichen gewerblichen Bauflächen nicht in Anspruch genommen worden? (Mehrfachnennungen sind möglich)</p>		
	<p><input type="checkbox"/> Die Bedarfsprognose war zu hoch gegriffen.</p> <p><input type="checkbox"/> Die dargestellten gewerblichen Bauflächen haben der Lage nach nicht den Bedürfnissen entsprochen.</p> <p><input type="checkbox"/> die infrastrukturelle Ausstattung ist nicht zeitgemäß</p> <p><input type="checkbox"/> Die wirtschaftliche Lage in der Region hat Immobilieninvestitionen in gewerbliche Objekte ausgebremst.</p> <p><input type="checkbox"/> Die wirtschaftliche Entwicklung der Gemeinde hat eine unvorhersehbare Wendung genommen.</p> <p><input type="checkbox"/> Sonstige Gründe _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>		
<p>5c</p>	<p>Können Sie mir bitte sagen, ob über die im Flächennutzungsplan von xxxx dargestellten gewerblichen Bauflächen hinaus ergänzend gewerbliche Bauflächen in Anspruch genommen wurden?</p> <p>Wenn ja: in welchem Umfang?</p> <p>Und aus welchen Gründen?</p>	<p>Ja                    nein</p> <p>_____ ha</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
<p>5d</p>	<p>Zu Lasten welcher Bodennutzungsart ging diese ergänzende Inanspruchnahme?</p>	<p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
<p>5e</p>	<p>Wann fanden die jeweiligen Änderungsverfahren des Flächennutzungsplanes statt?</p>	<p>Im Parallelverfahren?</p> <p>Im Jahr _____ ja    nein</p> <p>Im Jahr _____ ja    nein</p> <p>Im Jahr _____ ja    nein</p>	

<p>6a</p>	<p>Jetzt geht es um die Sonderbauflächen: Nach meinen Berechnungen sind ca. x% der im FNP von xxxx dargestellten Sonderbaufläche in Anspruch genommen worden.</p> <p>Entsprechen Ihrer Einschätzung nach die Bebauungspläne den Zielsetzungen des FNP?</p> <p>Und entsprechen die verwirklichten Baugebiete den Zielsetzungen des FNP?</p> <p>Wenn nicht, in welchen Punkten nicht?</p>	<table border="0"> <tr> <td style="text-align: center;">Ja</td> <td style="text-align: center;">teils/teils</td> <td style="text-align: center;">nein</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Ja</td> <td style="text-align: center;">teils/teils</td> <td style="text-align: center;">nein</td> </tr> <tr> <td colspan="3">_____</td> </tr> <tr> <td colspan="3">_____</td> </tr> </table>	Ja	teils/teils	nein	Ja	teils/teils	nein	_____			_____					
Ja	teils/teils	nein															
Ja	teils/teils	nein															
_____																	
_____																	
<p>6b</p>	<p>Aus welchen Gründen sind die restlichen dargestellten Sonderbauflächen nicht in Anspruch genommen worden? (Mehrfachnennungen sind möglich)</p>																
	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Die Bedarfsprognose war zu hoch gegriffen.</li> <li><input type="checkbox"/> Die dargestellten Sonderbauflächen haben der Lage nach nicht den Bedürfnissen entsprochen.</li> <li><input type="checkbox"/> die Notwendigkeiten für die Zweckbestimmung haben sich geändert</li> <li><input type="checkbox"/> Die wirtschaftliche Lage in der Region hat Investitionen ausgebremst.</li> <li><input type="checkbox"/> Sonstige Gründe _____</li> <li>_____</li> <li>_____</li> <li>_____</li> </ul>																
<p>6c</p>	<p>Können Sie mir bitte sagen, ob über die im Flächennutzungsplan von xxxx dargestellten Sonderbauflächen hinaus ergänzend Sonderbauflächen in Anspruch genommen wurden?</p> <p>Wenn ja: in welchem Umfang?</p> <p>Und aus welchen Gründen?</p>	<table border="0"> <tr> <td style="text-align: center;">Ja</td> <td style="text-align: center;">nein</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">_____ ha</td> </tr> <tr> <td colspan="2">_____</td> </tr> <tr> <td colspan="2">_____</td> </tr> <tr> <td colspan="2">_____</td> </tr> <tr> <td colspan="2">_____</td> </tr> <tr> <td colspan="2">_____</td> </tr> </table>	Ja	nein	_____ ha		_____		_____		_____		_____		_____		
Ja	nein																
_____ ha																	
_____																	
_____																	
_____																	
_____																	
_____																	
<p>6d</p>	<p>Zu Lasten welcher Bodennutzungsart ging diese ergänzende Inanspruchnahme?</p>	<p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>															

6e	Wann fanden die jeweiligen Änderungsverfahren des Flächennutzungsplanes statt?	Im Parallelverfahren?				
		Im Jahr _____	ja	nein		
		Im Jahr _____	ja	nein		
		Im Jahr _____	ja	nein		
7	<p>Auf welcher Grundlage kalkulieren Sie die notwendigen Einrichtungen und Anlagen für den Gemeinbedarf?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>Und welche Rolle spielte bei der Bedarfsberechnung für den neuen FNP die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>Hat in Ihrer Gemeinde eine Auseinandersetzung mit veränderten Bedarfsstrukturen aufgrund des Altersquotienten stattgefunden?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>					
8	<p>Verkehrsflächen</p> <p>Zwischen Verkehr, Stadtbild und Kleinklima besteht eine symbiotische Beziehung. Verkehrsplanung ist dementsprechend ein wesentlicher Teil der FNP.</p>					
	Teilen Sie die Auffassung, dass Verkehrsplanung ein wichtiger Teil der Flächennutzungsplanung ist?	Ja	teils	nein		
	Welchen Stellenwert hat der FNP Ihrer Meinung nach für die Durchsetzung und Planung verkehrlicher Ziele?	Hohen	mittleren	niedrigen	keinen	
	Wurden die im FNP von xxxx verfolgten verkehrsplanerischen Ziele Ihrer Einschätzung nach erreicht?	Ja	teils	nein		
	Wenn nicht, warum nicht?					

9	Wenn Sie an die Flächen für Versorgungsanlagen, also für die Abfallentsorgung, Abwasserbeseitigung, Ablagerungen, Hauptversorgungs- und Hauptwasserleitungen und ihre Darstellung im FNP denken:		
	Hat die Darstellung dieser Flächenart ihrer Ansicht nach eine Steuerungswirkung zu erfüllen?	<p style="text-align: center;">Ja <span style="float: right;">nein</span></p> <p>Wenn ja inwiefern?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
	Handelt es sich dabei um eine originäre Darstellung des FNP oder eine nachrichtliche Übernahme?	<p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
10	Grünflächen Ausreichende, ansprechende und bedürfnisorientiert gestaltete Grünflächen tragen wesentlich dazu bei, dass ein Standort als attraktiv eingeschätzt wird.		
	Können Sie mir Ihre Einschätzung mitteilen, inwieweit der FNP diesbezüglich eine Steuerungswirkung erfüllt?		
	<p>Im FNP von xxxx sind x ha Grünflächen dargestellt:</p> <p>X ha für Sportstätten</p> <p>X ha für Dauerkleingärten</p> <p>X ha für Anlagen und Einrichtungen für den Sport</p> <p>X ha für Parkanlagen...</p>	<p>Wurden diese gemäß der geplanten Zweckbestimmung in Anspruch genommen?</p> <p style="text-align: center;">Ja      teils, zu ca. %      nein</p> <p style="text-align: center;">Ja      teils, zu ca. %      nein</p> <p style="text-align: center;">Ja      teils, zu ca. %      nein</p> <p style="text-align: center;">Ja      teils, zu ca. %      nein</p>	
	Wenn diese nicht gemäß der geplanten Zweckbestimmung in Anspruch genommen wurden: Wurden sie für andere Zwecke benötigt?	Ja      teils, zu ca. %      nein	
	Warum wurden sie nicht in Anspruch genommen? (Mehrfachnennungen sind möglich)	<p><input type="checkbox"/> Aufgrund mangelndem Bedarfs</p> <p><input type="checkbox"/> Aufgrund der desolaten Finanzlage der Gemeinde</p> <p><input type="checkbox"/> Aufgrund der hohen Kosten für die Errichtung.</p>	



		<input type="checkbox"/> Aufgrund der hohen Unterhaltungskosten. <input type="checkbox"/> Sonstige Gründe: _____	
	Haben Änderungsverfahren zur Umwidmung von dargestellten Grünflächen stattgefunden? Wenn ja, mit welchem Ziel?  Können Sie mir bitte auch sagen wann das war?	<p style="text-align: center;">Ja                      nein</p> _____ _____ _____	
		Im Jahr _____	
11	Nun zu den Flächen für Nutzungsbeschränkungen: Mit dieser Darstellung werden im FNP v.a. Flächen für Maßnahmen zum Immissionsschutz gekennzeichnet.		
	Welche Steuerungswirkung messen Sie dieser Darstellung zu?	Hohe      mittlere      niedrige      keine	
	Warum ? (Mehrfachnennungen sind möglich)	<input type="checkbox"/> Flächensicherung nur auf dieser Bauleitplanebene möglich. <input type="checkbox"/> Notwendige Information für nachfolgende Ebenen. <input type="checkbox"/> Sonstige Gründe: _____ _____ _____ _____	
12	Als nächstes zu den Wasserflächen :		
	Welche Steuerungswirkung messen Sie dieser Darstellung generell zu?  Und speziell: im Hinblick auf die Flächensicherung für die Wasserwirtschaft  hinsichtlich der Flächensicherung für den Wasserverkehr ?  im Hinblick auf eine Flächensicherung für den Hochwasserschutz?	Eine Hohe      mittlere      niedrige      keine  Eine Hohe      mittlere      niedrige      keine  Hohe      mittlere      niedrige      keine  Hohe      mittlere      niedrige      keine	

13	Jetzt zu den Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen und Gewinnung von Bodenschätzen:					
	<p>Welche Steuerungswirkung messen Sie dieser Darstellung generell zu?</p> <p>Und speziell:</p> <p>im Hinblick auf die Flächensicherung für Abgrabungen von Rohstoffen?</p> <p>hinsichtlich der Konzentration von Abgrabungen im Gemeindegebiet?</p> <p>im Hinblick auf eine Flächensicherung für Aufschüttungen</p>	<p>Eine</p> <p>Hohe</p> <p>Eine</p> <p>Hohe</p> <p>Hohe</p> <p>Hohe</p>	<p>mittlere</p> <p>mittlere</p> <p>mittlere</p> <p>mittlere</p>	<p>niedrige</p> <p>niedrige</p> <p>niedrige</p> <p>niedrige</p>	<p>keine</p> <p>keine</p> <p>keine</p> <p>keine</p>	
	<p>Wurden die im FNP von xxxx dargestellten Flächen gemäß der geplanten Zweckbestimmung in Anspruch genommen?</p>	<p>Ja</p>	<p>teils, zu ca. %</p>	<p>nein</p>		
	<p>Haben Änderungsverfahren zur Umwidmung von dargestellten Flächen für Abgrabungen etc. stattgefunden?</p> <p>Wenn ja, mit welchem Ziel?</p> <p>Können Sie mir bitte auch sagen wann das war?</p>	<p>Ja</p>	<p>nein</p>	<p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
14	Wenn Sie jetzt an die Flächen für die Landwirtschaft denken:					
	<p>Können Sie mir Ihre Einschätzung mitteilen, inwieweit der FNP eine Steuerungswirkung hinsichtlich der Landwirtschaft erfüllt?</p> <p>Allgemein</p> <p>im Hinblick auf eine Flächensicherung als Erwerbsgrundlage</p> <p>hinsichtlich einer Flächensicherung vor dem Hintergrund der Bewahrung von Kulturlandschaft</p>	<p>Eine</p> <p>Hohe</p> <p>Hohe</p> <p>Hohe</p>	<p>mittlere</p> <p>mittlere</p> <p>mittlere</p> <p>mittlere</p>	<p>niedrige</p> <p>niedrige</p> <p>niedrige</p> <p>niedrige</p>	<p>keine</p> <p>keine</p> <p>keine</p> <p>keine</p>	
	<p>Im FNP von xxxx sind x ha landwirtschaftliche Fläche dargestellt. Wenn diese einer anderen Nutzung zugeführt wurden:</p>					

	Haben Änderungsverfahren zur Umwidmung von dargestellten landwirtschaftlichen Flächen stattgefunden? Wenn ja, mit welchem Ziel?	Ja	nein			
	Können Sie mir bitte auch sagen wann das jeweils war?	Im Jahr _____				
15	Nun geht es um die Waldflächen					
15a	Und wie sieht es aus mit der Steuerungswirkung hinsichtlich dieser Darstellungsart? Allgemein im Hinblick auf eine Flächensicherung als forwirtschaftliche Erwerbsgrundlage hinsichtlich einer Flächensicherung für die Erholung	Eine	Hohe	mittlere	niedrige	keine
		Hohe	mittlere	niedrige	keine	
		Hohe	mittlere	niedrige	keine	
15b	Im FNP von xxxx sind x ha Waldfläche dargestellt. Wenn diese einer anderen Nutzung zugeführt wurden:					
	Haben Änderungsverfahren zur Umwidmung von dargestellten Waldflächen stattgefunden? Wenn ja, mit welchem Ziel?	Ja	nein			
	Können Sie mir bitte auch sagen wann das jeweils war?	Im Jahr _____				
16	Jetzt zu den Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft, die erst seit 1986 im Katalog der Inhalte des Flächennutzungsplans sind. Die Frage bezieht sich demnach auf den neuen FNP!					
	Können Sie mir bitte Ihre Einschätzung mitteilen, welche Steuerungswirkung der FNP hier erfüllt? Allgemein Als Instrument zur Flächensicherung für Integrationsmöglichkeit von	Eine	Hohe	mittlere	niedrige	keine

	Aussagen des Landschaftsplans bzgl. von Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege	Hohe	mittlere	niedrige	keine		
	Als Möglichkeit von Flächensicherungen für Ausgleichsflächen	Hohe	mittlere	niedrige	keine		
17	Und abschließend geht es um Flächen zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft (neuer Plan)						
	Welche Steuerungswirkung entfaltet der FNP hier?	Eine Hohe	mittlere	niedrige	keine		
18	Wie viele Änderungsverfahren wurden zu dem FNP von 19xx Zu dem aktuellen FNP durchgeführt?						
19	Im Mai fand in Münster eine Tagung zum Thema „der FNP – Strategisches Steuerungsinstrument oder bürokratischer Ballast?“ veranstaltet vom vhw Landesverband NRW statt.						
19a	Wie schätzen Sie den Stellenwert der Flächennutzungsplanung in ihrer Gemeinde ein:  als bodennutzungsbezogener, räumlicher Leitplan für das künftige Stadtentwicklungskonzept  in seiner Bedeutung für eine gesamtstädtische Sichtweise in der Stadtentwicklung  als Instrument zur Flächensicherung für den Wohnungsbau  als Instrument zur Flächenbereitstellung für die Wirtschaft  als Instrument zur Sicherung und Vernetzung von Freiräumen  als Instrument für eine vorausschauende stadtverträgliche Verkehrsentwicklung	Sehr hoch				sehr niedrig	
		1	2	3	4	5	6
		1	2	3	4	5	6
		1	2	3	4	5	6
		1	2	3	4	5	6
		1	2	3	4	5	6
		1	2	3	4	5	6
19b	Wie beurteilen Sie das Interesse						

	an der Flächennutzungsplanung in ihrer Gemeinde:	Sehr hoch					sehr niedrig	
	Von Seiten der Politik	1	2	3	4	5	6	
	Seitens der Bürger	1	2	3	4	5	6	
	Von Seiten der Wirtschaftsförderung	1	2	3	4	5	6	
	Von Investorensseite	1	2	3	4	5	6	
	Von Seiten des Umweltamtes	1	2	3	4	5	6	
20	In Dortmund wird derzeit ein neuer FNP aufgestellt unter dem Motto „schneller und entfeinert“. Dabei findet 1. eine Konzentration auf räumliche Schwerpunkte statt, 2. werden reine Bestandsdarstellungen z.B. lokaler Einrichtungen für den Gemeinbedarf, Kinderspielplätze etc. weggelassen und 3. wird eine „pragmatische Herangehensweise bei der Grundlagenermittlung“ praktiziert, d.h. auf aufwendige Untersuchungen, Prognosen und Gutachten wird weitgehend verzichtet und an deren Stelle treten Zielvorgaben, plausible Annahmen und Szenarien zur Abschätzung der Bedarfe. Dadurch soll die Funktion des FNP als räumlicher Leitplan gestärkt werden.							
	Wie stehen Sie zu solchen Beschleunigungs- und Entfeinerungsansätzen?							
	Wenn Sie an das Aufstellungsverfahren Ihres FNP zurückdenken, wer hat Gutachten eingefordert? <i>Laut Erläuterungsbericht angefertigte Gutachten ergänzen</i>	:						
21	Wurde die städtebauliche Entwicklung nach der Aufstellung des FNP in Ihrer Gemeinde „betreut“,? Wenn ja wie?	Ja					Nein	
22	Hat in Ihrer Gemeinde eine kontinuierliche Bilanzierung der Flächeninanspruchnahmen	Ja					Nein	

	stattgefunden? Wenn ja in welcher Form?		
23	Ist in Ihrer Gemeinde darüber nachgedacht worden den FNP aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen und Nutzungsansprüche flexibel fortzuschreiben?		

### THEMENBEREICH STEUERUNGSWIRKUNG DER BETEILIGUNGSRUNDEN

Beteiligungsunden im Rahmen der Flächennutzungsplanung finden i.d.R. in verschiedenen Konstellationen statt mit Ämtern innerhalb der Verwaltung, der Politik, der übergeordneten Planungsebene, den TÖB, Nachbargemeinden, Bürgerinnen und Bürgern statt. In manchen Gemeinden werden auch direkte Gespräche mit „Großkunden im Sinne von großen Grundstückseigentümern“ geführt.

Der öffentliche Diskurs über Ziele der Stadtentwicklung ist in vielen Kommunen durch die Lokale Agenda 21 Prozesse belebt worden.

1	Welchen Stellenwert messen Sie den verschiedenen Beteiligungsunden zu mit:	Sehr hoch					sehr niedrig	
	hausinternen Ämtern	1	2	3	4	5	6	
	politischen Gremien (Fraktionen, Ortsbezirken etc.	1	2	3	4	5	6	
	der Regionalplanung	1	2	3	4	5	6	
	den TöB	1	2	3	4	5	6	
	Nachbargemeinden	1	2	3	4	5	6	
	Bürgerinnen und Bürgern	1	2	3	4	5	6	
	Die folgenden Fragen beziehen sich wenn möglich auf das Aufstellungsverfahren des alten FNP.							
2	Wie ist Ihre Gemeinde vorgegangen? Welche Akteure im Raum wurden beteiligt und welche haben sich beteiligt?							
3	Haben Sie in irgendeiner Form							

	Öffentlichkeitsarbeit während des Planaufstellungsverfahrens betrieben? Über welche Medien?		
4	Haben Sie eine informelle frühzeitige Beteiligung der TöB durchgeführt?	Ja	Nein
5	Können Sie mir bitte sagen, wie viele TÖB um eine Stellungnahme gebeten wurden?  Im ggf. informellen Beteiligungsverfahren  Im Rahmen der Auslegung	_____	_____
6	Können Sie auf dem Beiblatt bitte ankreuzen, welche TöB dies waren und ggf. zusätzlich beteiligte ergänzen.		
7	Wie viele haben eine Stellungnahme abgegeben?		
8	Haben sich aus den Stellungnahmen Änderungen des FNP-Entwurfes ergeben?	Ja	teils, zu ca. % nein
9	Ist es zu Änderungen während der Geltungsdauer des FNP gekommen, die  durch am Verfahren beteiligte TöB ausgelöst wurden?  durch am Verfahren <u>nicht</u> beteiligte TöB ausgelöst wurden?  Wenn ja, können Sie mir bitte sagen welche und mit welcher Begründung?	Ja	Nein
		Ja	Nein
10	Gab es Änderungsvorschläge		

	von der übergeordneten Ebene? Haben diese zu Problemen während der Geltungsdauer geführt?		
11	Können Sie mir bitte schildern, wie die Bürgerbeteiligung durchgeführt wurde?		
12	Können Sie mir in etwa sagen, wie viele Bürger und Bürgerinnen sich im Rahmen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung beteiligt haben?  Und wie viele waren es im Rahmen der Auslegung?		
13	Haben Anregungen zu Änderungen des FNP-Entwurfes geführt?		
14	Ist es zu Änderungen des FNP gekommen, die durch Bürger oder Bürgerinnen bedingt waren?  Wenn ja welche und mit welcher Begründung?		
15	Wurden in Ihrer Gemeinde Gespräche mit „Großkunden“ geführt?		
16	Kam es zu FNP-Änderungen aufgrund von Investorenwünschen?  War diesen im Verfahren vorher die Möglichkeit zur Beteiligung gegeben?	Ja  Wenn ja in welchem Jahr? _____  Ja	Nein  Nein
17	Kam es durch Anregungen der Nachbargemeinden zu Änderungen des FNP-Entwurfes?		



18	<p>Planung kann als eine Form von Politikberatung verstanden werden.</p> <p>Können Sie mir bitte schildern, wie die Kommunalpolitik im Verfahren des FNP eingebunden wurde?</p> <p>Hat Ihrer Meinung nach ein Wissenstransfer des Planungsamtes in die Politik, der in rationale politische Entscheidungen gemündet hat stattgefunden?</p>	<p>Ja</p> <p>teilweise</p> <p>eher nicht</p>	
21	<p>Können Sie bitte einschätzen, welche gesellschaftliche Gruppe in Ihrer Gemeinde über welchen Einfluss auf die Entscheidungsfindung im Rahmen der Stadtentwicklung verfügt:</p>	<p>Einen geringen</p> <p>einen großen</p>	
	Bürger	1 2 3 4 5 6	
	Bürgerinitiativen	1 2 3 4 5 6	
	Die Verwaltung	1 2 3 4 5 6	
	Die Kommunalpolitik	1 2 3 4 5 6	
	Wirtschaftsverbände	1 2 3 4 5 6	
	Einzelne Investoren	1 2 3 4 5 6	

## THEMENBEREICH EFFIZIENZ

### FAKTOR: KOSTEN

Zu diesem Themenbereich gibt es bisher in der Literatur keinerlei Material. Deshalb bin ich für meine Untersuchung in diesem Themenbereich ganz besonders auf Ihre engagierte Mithilfe angewiesen. Besonders interessant ist dieser Themenbereich vor dem Hintergrund der aktuellen Frage: Mit welchem finanziellen Aufwand wird Flächennutzungsplan betrieben im Vergleich zum Stellenwert für die Stadtentwicklungspolitik? Oder welcher ist nötig, um qualifizierte vorausschauende und zumindest behördenverbindliche Stadtentwicklungspolitik überhaupt betreiben zu können?

1	<p>Können Sie mir bitte mitteilen, welche finanziellen Mittel im Gemeindehaushalt für die Flächennutzungsplanung</p> <p>Von xxxx</p> <p>Von xxxx</p> <p>vorgesehen wurden?</p> <p>Welches Volumen hatte der</p>		
---	---	--	--

	Haushalt jeweils insgesamt? Xxxx xxxx		
2	Kamen dazu jeweils noch ergänzende Mittel für externe Gutachten? Im Jahr xxxx Im Jahr xxxx		
3	Wie viel wurde insgesamt für begleitende/eingeforderte Gutachten ausgegeben ? Für den FNP von xxxx Für den FNP von xxxx		
4	Bei einer Aufstellung durch die eigene Verwaltung: Wie viele Personen sind in welchem Umfang in den einzelnen Verfahrensschritten mit der Flächennutzungsplanung beschäftigt? Hat sich das im Laufe der Zeit (Zwischen der Aufstellung des FNP von xxxx und xxxx) geändert? Für den/die Vorentwurf Frühzeitige Bürgerbeteiligung Entwurf des FNP Beteiligung der TöB und Nachbargemeinden Auslegung Abwägung Entwurf zur Genehmigung		
5	Wie viel % der Arbeitszeit des Sachbearbeiters FNP über die Dauer der Aufstellung gesehen fallen an? (auch hier die Frage ist der fachliche Aufwand gestiegen, so dass sich dies vergleichsweise in der Arbeitszeit niederschlägt?)		

	Für den/die Vorentwurf Frühzeitige Bürgerbeteiligung Entwurf des FNP Beteiligung der TöB und Nachbargemeinden Auslegung Abwägung Entwurf zur Genehmigung			
6	Bei einer externen Vergabe: Welchen Honoraransatz konnten externe Büros für die Flächennutzungsplanung wählen? Für den FNP von xxxx Für den FNP von xxxx			
7	Wie viel Honorar hat das externe Büro für welchen Arbeitsschritt bekommen?	19xx	xxxx	
8	Und welche Kosten kamen zusätzlich auf die öffentliche Hand zu?	19xx	xxxx	
9	Welche kostentreibenden Faktoren lassen sich Ihrer Meinung nach im Planaufstellungsverfahren ausmachen?			
10	Können Sie mir bitte schätzungsweise mitteilen, wie viele Sitzungen in politischen Gremien sich in welchem geschätzten Zeitvolumen mit dem Flächennutzungsplan beschäftigt haben? 19xx xxxx			
11	Wie viel Sitzungsgeld ist in der Gemeinde üblich?			

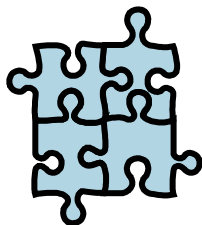
12	Wie oft war der FNP Von xxxx Von xxxx im Gemeinderat Thema?		
13	Können Sie abschätzen, welche Kosten bei den TÖBs als Arbeitsstunden für die Anfertigung einer Stellungnahme zu einem FNP anfallen?		
14	Haben Sie mit Formblättern für die Stellungnahmen der TöBs gearbeitet?		
15	Wie viel Geld wurde für die frühzeitige Bürgerbeteiligung (Öffentlichkeitsarbeit) einkalkuliert?	19xx	xxxx
16	Können Sie schätzungsweise sagen, wie viel der letzte Flächennutzungsplan gekostet hat insgesamt und aufgesplittert nach: verwaltungsinternen Personalkosten Extern vergebenen Gutachten Kosten für Öffentlichkeitsarbeit Kosten in Form von Sitzungsgeld		
17	Wo würden Sie persönlich Einsparpotentiale sehen?		
18	Waren haushaltstechnische Gründe für den Zeitpunkt der Aufstellung maßgeblich, d.h. ist der Aufstellungsbeschluss einmal aufgrund der finanziellen Situation der Gemeinde verschoben worden?		

## THEMENBEREICH EFFIZIENZ

## FAKTOR: DAUER

1	Wie lange hat der Planungsprozess jeweils gedauert - von den ersten Arbeiten bis zur Genehmigung?	Für den FNP von 19xxx		xxxx									
2	Wie lange haben die einzelnen Arbeits- und Verfahrensschritte gedauert? Vorarbeiten Erstellung des Vorentwurfs Frühzeitige Beteiligung Fertigstellung des Entwurfes zur Auslegung Auslegung Abwägung Fertigstellung des FNP-Entwurfes Feststellungsbeschluss Genehmigung	19xx		xxxx									
3	Wie stark haben Ihrer Ansicht nach die folgenden Faktoren in einer Rückschau auf die Planungsprozesse die Verfahrensdauer jeweils beeinflusst?	19xx		Xxxx									
		gar nicht	stark	gar nicht	stark								
	Probleme bei der Datenbeschaffung	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
	Frühzeitige Bürgerbeteiligung	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
	Bürgerbeteiligung	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
	Abstimmung mit Nachbargemeinden	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
	Abstimmung mit Fachplanungen	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
	TöB Beteiligung	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
	Behandlung in politischen Gremien	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
	Qualität externer Gutachten	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
	Verwaltungsinterne Probleme	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
	Beanstandungen der Genehmigungsbehörde	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6

4	Einige Gemeinden gehen dazu über dem Aufstellungsbeschluss umfangreiche Vorarbeiten einschließlich detaillierter Stadtentwicklungskonzeptionen voranzustellen.			
	An welcher Stelle im Planungsprozess wurde in Ihrer Gemeinde jeweils der Aufstellungsbeschluss gefasst?	19xx	xxxx	
5	Existierte in Ihrer Gemeinde ein Stadtentwicklungskonzept im Vorfeld des FNP?			
6	Können Sie sich persönlich vorstellen, wie das Verfahren beschleunigt werden könnte?			
7	Wie beurteilen Sie die Bedeutung von informellen Planungskonzepten für die Lenkung der Stadtentwicklung? Ergänzend zu formellen sinnvoll Als vorbereitende Arbeiten für den FNP notwendig fraglich, da meistens keine TöB und Bürgerbeteiligung da sie flexibler sind als Grundlage für die städtebauliche Entwicklung ausreichend	Stimme ich zu	stimme ich nicht zu	
		1 2 3	4 5 6	
		1 2 3	4 5 6	
		1 2 3	4 5 6	
		1 2 3	4 5 6	



VIELEN HERZLICHEN DANK  
 FÜR IHRE HILFE UND DIE ZEIT; DIE SIE SICH GENOMMEN HABEN,  
 SIE HABEN EIN WICHTIGES PUZZLETEILCHEN ZU MEINER ARBEIT  
 HINZUGEFÜGT!

Dokumentation der kritischen Würdigung der Evaluationsmethode anhand der von der Deutschen Gesellschaft für Evaluation verabschiedeten Standards für Evaluationen<sup>1</sup>

<b>Standards für die Evaluation von Programmen</b>		
Kriterien	Sinn	Kritische Würdigung der Umsetzung in dieser Arbeit
<b>Nützlichkeit</b>		
Identifizierung der Beteiligten und Betroffenen	Klärung der Interessen der betroffenen und beteiligten Personen, damit deren Interessen berücksichtigt werden können	Darstellung der Akteure und Adressaten der Flächennutzungsplanung, Berücksichtigung durch die Ableitung von Verbesserungsvorschlägen zur Beteiligung im Rahmen des Planungsprozesses und zur Lesbarkeit und damit Nützlichkeit der Flächennutzungsplanung für die Adressaten
Klärung der Evaluationszwecke	Zweck der Evaluation deutlich bestimmen / abgrenzen, damit Beteiligte und Betroffene Position beziehen können	in Kapitel 1 erfolgt Im Rahmen der Experteninterviews erläutert,
Auswahl und Umfang der Informationen	Die Informationen sollen die Behandlung der zu untersuchenden Fragestellung ermöglichen	Die Auswertung der Flächennutzungspläne und Erläuterungsberichte sowie der Experteninterviews erwiesen sich als adäquat. Bei der Durchführung der (empfohlenen) on-going Evaluationen wird die diesbezügliche Datenerhebung anhand des erarbeiteten Schemas wesentlich einfacher durchführbar sein.
Transparenz von Werten	Grundlagen der Bewertung klar definieren	In Kapitel drei logisch hergeleitet und begründet, durch die Einschätzung der Interviewpartner bestätigt.
Vollständigkeit und Klarheit der Berichterstattung	Gewährleistung der Nachvollziehbarkeit	Durch ausführliche Fallstudienberichte nach dem entworfenen Gliederungsschema der „Evaluationsberichte“ gegeben.
Rechtzeitigkeit der Evaluation	Evaluationsvorhaben sollen so rechtzeitig begonnen und abgeschlossen werden, dass ihre Ergebnisse in anstehende Entscheidungsprozesse bzw. Verbesserungsprozesse einfließen können	Bei der Anzahl an veralteten Flächennutzungsplänen und der mit dem Europarechtsanpassungsgesetz aufgenommenen Aufforderung zur Überprüfung der Flächennutzungspläne alle 15 Jahre kann von einer Aktualität der Thematik ausgegangen werden.
Nutzung und Nutzen der Evaluation	Planung, Durchführung und Berichterstattung einer Evaluation soll dazu ermuntern die Ergebnisse zu nutzen	Untersuchung wird veröffentlicht, da aber sehr umfangreich sollen Kurzfassungen unter verschiedenen Aspekten bzw. mit verschiedenen Schwerpunkten gesondert veröffentlicht werden.

<sup>1</sup> Deutsche Gesellschaft für Evaluation (2002): Standards für Evaluation, Köln.

<b>Durchführbarkeit</b>		
Angemessene Verfahren	Aufwand der Beschaffung der Informationsdaten sollen in einem angemessenen Verhältnis zum erwarteten Nutzen stehen	Evaluationsmethode ist so angelegt, dass dies bei zukünftigen Evaluationen (on going, oder in periodischen Abständen während der Geltungsdauer des Flächennutzungsplans) gegeben ist
Diplomatisches Vorgehen	Es soll eine Akzeptanz bei beteiligten und betroffenen Personen für das Vorgehen und die Ergebnisse erreicht werden.	War im Rahmen der Experteninterviews gegeben, inwieweit mit einer Akzeptanz im politischen Raum zu rechnen ist, werden erst weitere Praxistests zeigen.
Effizienz von Evaluation	Aufwand und Nutzen sollen in einem angemessenen Verhältnis stehen	v. a. bei künftigen Evaluationen nach der erarbeiteten Methode gegeben, da Datengrundlagen dann leichter verfügbar sind.
<b>Fairness</b>		
Formale Vereinbarungen	Vereinbarung: Was soll wie von wem und wann im Rahmen der Evaluation getan werden	War im Rahmen der Entwicklung der Evaluationsmethode und einem ersten Praxistest nicht notwendig und möglich, da alle Arbeitsschritte von der Verfasserin der Arbeit durchgeführt wurden.
Vollständige und faire Überprüfung	Stärken und Schwächen des Evaluationsgegenstandes sollen möglichst vollständig und fair überprüft und dargestellt werden	Wurde eingehalten, die Ableitung von zielgerichteten Vorschlägen zur Stärkung des Evaluationsgegenstandes Flächennutzungsplanung war ebenso möglich wie die Behandlung von Schwachpunkten und deren Verminderung.
Unparteiische Durchführung und Berichterstattung	Unparteiische Position des Evaluators soll gegeben sein.	War gegeben
Offenlegung der Ergebnisse	Die Evaluationsergebnisse sollen allen Beteiligten und Betroffenen soweit möglich zugänglich gemacht werden.	Die Einhaltung dieses Qualitätsmerkmal wird erst im Praxistest überprüfbar werden und ist weitgehend abhängig von der politischen Wertung der Evaluation.
<b>Genauigkeit</b>		
Beschreibung des Evaluationsgegenstandes	Genauere Beschreibung und Dokumentation des Evaluationsgegenstandes	Für die Flächennutzungsplanung generell in Kapitel 2 ausführlich geleistet, spezifisch für einzelne Flächennutzungspläne beispielhaft in den Fallstudienberichten in Kapitel 4 dokumentiert.
Kontextanalyse	Der Kontext des Evaluationsgegenstandes soll ausreichend detailliert untersucht und analysiert werden.	Wurde in den Kapiteln 2 und 4 geleistet.
Beschreibung von Zwecken und Vorgehen	Gegenstand, Zwecke, Fragestellungen, Vorgehen und Methode	Wurde geleistet in den Kapiteln 2, 3 und 4.



	der Evaluation soll dokumentiert und beschrieben werden.	
Angabe von Informationsquellen	Dokumentation, damit Verlässlichkeit und Angemessenheit der Informationsquellen eingeschätzt werden kann.	Es wurden Primärdaten verwendet und Interviews nur mit zuständigen Sachbearbeitern für die Flächennutzungsplanung geführt. Dies wurde entsprechend dokumentiert.
Valide und reliable Informationen	Die Zuverlässigkeit und Aussagekraft der Daten sollen bezogen auf die Evaluationsfragestellungen nach fachlichen Gesichtspunkten sicher gestellt sein.	Dadurch, dass für die Evaluation ein Abgleich zwischen einem Flächennutzungsplan der ersten und einem der zweiten Generation notwendig war, war die Datenlage bezogen auf den der ersten Generation nicht immer vollständig. Die Datenlage zur Erhebung der Kosten war sehr lückenhaft.
Systematische Fehlerprüfung	Die gesammelten, aufbereiteten, analysierten und präsentierten Informationen sollen systematisch auf Fehler geprüft werden.	Dies war im Rahmen dieser Arbeit kaum leistbar. Eine Fehlerprüfung fand aber nach Auswertung der von den Fallstudiengemeinden zur Verfügung gestellten schriftlichen Informationen im Rahmen der Experteninterviews statt.
Analyse qualitativer und quantitativer Informationen	Die Informationen sollen nach fachlichen Maßstäben angemessen und systematisch bezogen auf die Fragestellung der Evaluation analysiert werden.	In Kapitel 4 erfolgt.
Begründete Schlussfolgerungen	Die Schlussfolgerungen sollen begründet werden, damit die Adressaten diese nachvollziehen können.	In Kapitel 4 und 5 erfolgt.
Meta Evaluation	Um diese zu ermöglichen sollen Evaluationen in geeigneter Form dokumentiert und archiviert werden.	Diese Arbeit wird komplett veröffentlicht und auszugsweise Veröffentlichungen sind geplant.



**LEBENS LAUF****PERSÖNLICHE DATEN**

Kirsten Mangels  
geboren am 27. April 1965  
in Kassel  
verheiratet  
ein Sohn  
eine Tochter

**STUDIUM**

1984 – 1985 Studium des Bauingenieurwesens  
an der TU Darmstadt.  
1985 – 1992 Studium der  
Raum- und Umweltplanung  
an der Universität Kaiserslautern.  
2006 Promotion zum Thema „Evaluation  
von Planwerken und  
Planungsprozessen der  
Raumplanung zur Erfolgskontrolle  
hinsichtlich Steuerungswirkung und  
Effizienz – an ausgewählten  
Beispielen der  
Flächennutzungsplanung in  
Rheinland-Pfalz“ im Fachbereich  
A/RU/BI der Technischen Universität  
Kaiserslautern

**BERUFSTÄTIGKEIT**

1993 – 2000 wissenschaftliche Mitarbeiterin im  
Lehr- und Forschungsgebiet  
Regional- und Landesplanung  
an der Universität Kaiserslautern.  
2000 - 2003 wissenschaftliche Mitarbeiterin am  
Lehrstuhl Stadtplanung an der  
Universität Kaiserslautern.  
2003 - 2006 wissenschaftliche Mitarbeiterin bei  
der Entwicklungsagentur Rheinland-  
Pfalz  
seit 2006 wissenschaftliche Mitarbeiterin im  
Lehrstuhl Regionalentwicklung und  
Raumordnung an der Technischen  
Universität Kaiserslautern

- 1991 – 1993 Plan-UVP /Flächenhaushaltspolitik  
Forschungsprojekt im Auftrag des  
Ministeriums für Umwelt RLP.
- 1994 – 1997 Koordination der Forschungsprojekte  
des Teilbereichs „Umweltvorsorge  
und –verträglichkeit in der  
Raumplanung“ im  
Forschungsschwerpunkt  
Umweltschutz und Energietechnik an  
der Universität Kaiserslautern.
- 1998 - 1999 geschäftsführende Vorbereitung des  
SFB-Antrages „Nachhaltige  
Flächennutzungsplanung und ihre  
Unterstützung durch Informations-  
und Kommunikationssysteme“.
- 1998 – 2000 Praxisuntersuchung und Expertise  
zu einer Umsetzung der  
europarechtlichen  
Umweltverträglichkeitsrichtlinien in  
das Raumordnungsrecht.  
Forschungsprojekt im Auftrag des  
Bundesministeriums für Verkehr,  
Bau- und Wohnungswesen.
- 1999 – 2001 Die Standortwahl technologie-  
orientierter Existenzgründer.  
Wissenschaftliche Untersuchung im  
Rahmen des DFG-Schwerpunkt-  
programms „Interdisziplinäre  
Gründungsforschung“.
- 2000 – 2002 geschäftsführende Vorbereitung des  
SFB-Antrages „Konzeptionen und  
Systeme nachhaltiger Entwicklung in  
der Stadtregion“.
- 2003-2005 konzeptionelle Begleitung und  
Organisation des  
Landeswettbewerbs Werkstatt  
Innenstadt. Projektauftrag des  
Landes Rheinland-Pfalz.
- 2003-2006 Aufbau eines Kompetenzzentrums  
Bahnimmobilien. Beratung von  
Kommunen in Rheinland-Pfalz zur  
Entwicklung entbehrlicher  
Bahnimmobilien. Projektauftrag des  
Landes Rheinland-Pfalz.
- 2006 wissenschaftliche Begleitung des  
INTERREG IIIB CADSES Projektes  
Adapted Development of Historical  
Old Towns in Central and Eastern  
Europe (ADHOC).

**MITARBEIT IN PROJEKTEN**