



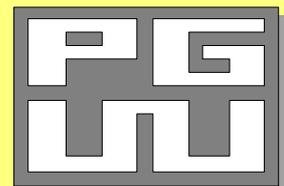
## Gesamtfortschreibung des Regionalen Raumordnungsplans (ROP) Westpfalz

- Grundsatzüberlegungen zur Gestaltung der Siedlungs- und Freiraumstruktur
- Nachhaltige Sicherung der Leistungsfähigkeit von Natur und Landschaft in der Regionalplanung

Herausgeber: Planungsgemeinschaft Westpfalz  
Körperschaft des öffentlichen Rechts

Vorsitzender: Oberbürgermeister Joseph Krekeler  
66953 Pirmasens

Redaktion: Geschäftsstelle der Planungsgemeinschaft Westpfalz  
Bahnhofstraße 1, 67655 Kaiserslautern  
Tel.: 0631 323-2295, Fax: 0631 323-2293  
e-mail: [pgw@westpfalz.de](mailto:pgw@westpfalz.de)  
Internet: <http://www.westpfalz.de>



## Vorwort

Das vorliegende Heft der WESTPFALZ-INFORMATIONEN befasst sich schwerpunktmäßig mit Grundsatzüberlegungen zur Gesamtfortschreibung des Regionalen Raumordnungsplans (ROP) Westpfalz. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen dabei Überlegungen zur Gestaltung der Siedlungs- und Freiraumstruktur, der Kernaufgabe regionaler Raumordnung.

Geleitet werden die entwickelten Vorstellungen von den drei Grundprinzipien planerischen Handelns

- dem Prinzip der Gleichwertigkeit
- dem Prinzip der Nachhaltigkeit
- dem Prinzip der Subsidiarität.

Damit soll sichergestellt werden, dass der raumordnerische Gestaltungsauftrag unter Beachtung der ökonomischen, ökologischen und soziokulturellen Aspekten erfolgt und dass

- auf Ebene der Regionalplanung nur das gesteuert wird, was auf dieser Ebene auch zu steuern ist und nirgends anders besser gesteuert werden kann
- auf Ebene der Regionalplanung nur dann gesteuert wird, wenn auch Zieladressaten benannt werden können
- auf Ebene der Regionalplanung nur dann gesteuert wird, wenn das einsetzbare Instrumentarium auch Steuerungswirkung zeigt.

Denn Regionale Raumordnung ist kein Selbstzweck; Regionale Raumordnung ist die Wahrnehmung des gesetzlich vorgegebenen Koordinierungsauftrags mit der Zielsetzung, Flächennutzungskonflikte zu lösen und Nutzungsoptionen zu eröffnen. Deshalb bedarf es einer leistungsstarken und zielgerichteten Ausgestaltung des regionalplanerischen Instrumentenbündels sowie dessen effektiven Einsatzes zur "Produktion von regionalem Nutzen".

Die Ergebnisse der Überlegungen zur Gestaltung der regionalen Raumstruktur sind nachfolgend dargestellt.

Ergänzend wird das Exzerpt einer Diplomarbeit zum Thema "Sicherung der Leistungsfähigkeit von Natur und Landschaft in der Regionalplanung" in diesem Heft abgedruckt; wir bedanken uns für die Überlassung der Diplomarbeit und weisen zugleich daraufhin, dass die von der Autorin vertretene Auffassung nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch ist.

Oberbürgermeister Joseph Krekeler, Vorsitzender





## Gesamtfortschreibung des Regionalen Raumordnungsplans (ROP) Westfal

Grundsatzüberlegungen zur Gestaltung der Siedlungs- und Freiraumstruktur

### 0. Ausgangslage

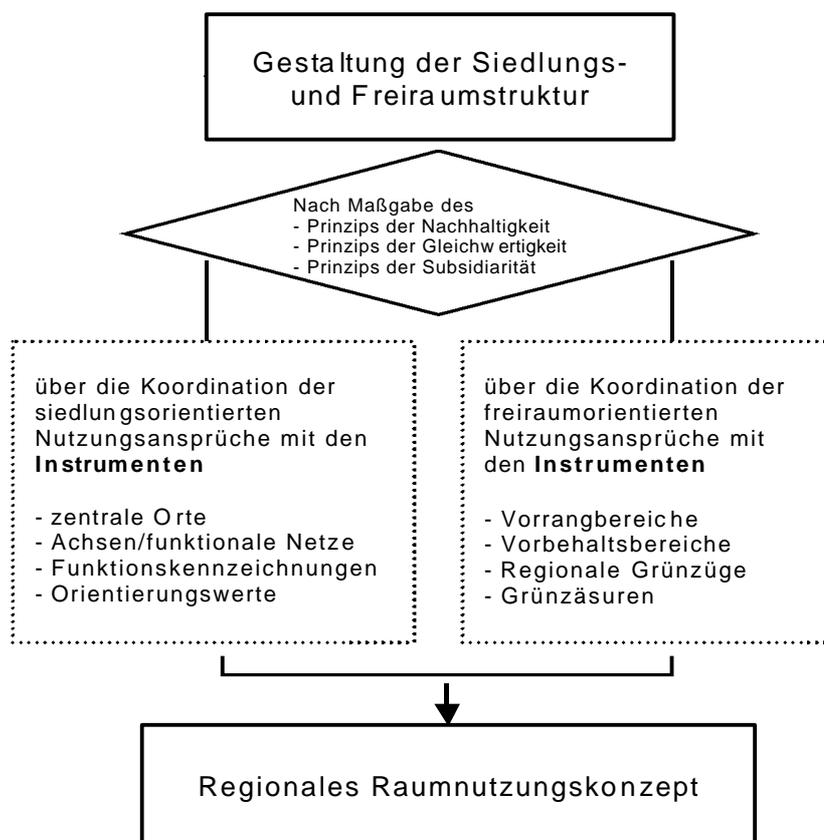
Regionalpläne sind viel zu umfangreich geworden. Ihr umfassender Anspruch, alle raumrelevanten Entwicklungsbereiche zu behandeln, führte zu einer häufig nicht mehr überschaubaren Ansammlung von Analysen und Zielaussagen zu allen möglichen Fach- und Einzelplanungen. Mit diesem Vollständigkeitsanspruch wuchs der Abstimmungs- und Zeitbedarf bei der Aufstellung der Pläne.

Daraus folgt:

Regionalpläne müssen auf ihre Kerninhalte reduziert werden: Kernaufgaben der regionalen Raumordnung sind die **Gestaltung der Siedlungs- und Freiraumstruktur**, einschließlich der regionalen **Infrastruktur**.

Zur Gestaltung der Siedlungs- und Freiraumstruktur stehen der Landes- und Regionalplanung folgende Instrumente zur Verfügung:

### Gestaltung der Siedlungs- und Freiraumstruktur



## **1. Gestaltung der Siedlungsstruktur**

Zur Gestaltung der Siedlungsstruktur bzw. zur Koordinierung der siedlungsorientierten Nutzungsansprüche finden folgende Instrumente Verwendung:

### **1.1 Zentrale Orte**

Zentralörtliche Systeme gehören zweifelsfrei zu den Kernelementen der Landes- und Regionalplanung. Die Tatsache, dass in Rheinland-Pfalz und auch in der Westpfalz eine ausgeglichene und in sich stabile Siedlungsstruktur vorhanden ist, ist auf den durchgängigen Einsatz dieses Instrumentariums zurückzuführen.

Neu ist, dass mit dem Übergang vom LEP 1980 zum LEP 1995 in Rheinland-Pfalz eine dreistufige Gliederung Anwendung findet

- Oberzentren
- Mittelzentren
- Grundzentren.

Dabei werden die bisherigen Klein- und Unterzentren in der Kategorie der Grundzentren zusammengefasst. Eine Neuausweisung zentraler Orte in der Region Westpfalz ist ebenso wenig vorgesehen wie eine Streichung bisheriger Ausweisungen.

Bezüglich des Oberzentrums Kaiserslautern und der Mittelzentren wird zu prüfen sein, ob die ausgesprochene Prädikatisierung sich ausschließlich auf die Kernstadt bezieht.

### **1.2 Achsen und funktionale Netze**

Zwar gehören Achsen ebenso wie die zentralen Orte zu den siedlungsstrukturellen Kernelementen der Landes- und Regionalplanung (Punkt-Axiales-System). Jedoch ist ihre Steuerungswirkung nicht so evident wie die der zentralen Orte. Dennoch sprechen zwei Gründe für die Beibehaltung dieses Instrumentariums: Zum einen zeigen die Ausweisungen Wirkung als Gliederungselement zur großräumigen Freiraumsicherung; zum anderen geben sie als regionale Achsen eine deutliche Orientierung vor für die Entwicklung der Bandinfrastruktur und hier insbesondere für die Entwicklung von schienengebundenen Konzepten in Verknüpfung mit der siedlungsstrukturellen Entwicklung.

In Ergänzung der Achsendarstellungen sollen auch das funktionale Schienen- und Straßennetz als Ausweisung im ROP Westpfalz erhalten werden. Durch diese raumordnungskategoriellen Einstufungen werden nämlich unabhängig von der Klassifizierung der Fachplanungen (z.B. in Bundes-, Landes und Kreisstraßen) die regionalplanerische Bedeutung sowie – daraus ableitbar – der Handlungsbedarf deutlich gemacht.

### **1.3 Orientierungswerte**

Mit Orientierungswerten versucht die Regionalplanung insbesondere der kommunalen Bauleitplanung einen quantitativen Rahmen für die Siedlungsentwicklung vorzugeben. Orientierungswerte fanden bisher im ROP keine Anwendung.

Entsprechend den Vorgaben des Landesentwicklungsprogramms 1995 (vgl. LEP III, Kap. 3.2.4.1, S. 72) werden – laut Beschluss des Regionalvorstandes der Planungsgemeinschaft Westpfalz vom 03. Juli 1998 - **Orientierungswerte zur Wohnbauflächenentwicklung** in Anwendung kommen, um so dem Postulat nach sparsamem und schonendem Umgang mit Grund und Boden noch besser gerecht werden zu können

nendem Umgang mit Grund und Boden noch besser gerecht werden zu können (vgl. hierzu die Tabellen auf S. 16 f.).

Vorgeschaltet ist dem Quantifizierungsansatz die Unterscheidung zwischen Gemeinden mit Eigenentwicklung und Gemeinden, die die Funktion Wohnen verstärkt entwickeln sollen (Gemeinden mit W-Funktion). Gemeinden mit W-Funktion sind die bisher ausgewiesenen W-Gemeinden sowie die Gemeinden mit SPNV-Anschluss im Rheinland-Pfalz-Takt.

Der Quantifizierungsansatz stellt sich mithin wie folgt dar: bei Gemeinden mit W-Funktion wird ein Angebot von 4,5 Wohneinheiten (WE) pro Jahr pro 1.000 Einwohner als ausreichend angesehen, bei einer Dichte von 20 WE pro ha und dem letztverfügbaren Einwohnerbestand.

Bei Gemeinden ohne W-Funktion (Gemeinden mit Eigenentwicklung) ist dieser Wert definitionsgemäß niedriger und wird – normativ setzend – mit 3,5 WE/Jahr/1.000 E festgelegt, bei einer Dichte von 15 WE/ha.

Eine explizite Zuweisung der Funktion W erfolgt aufgrund der Festsetzung der Orientierungswerte nicht mehr.

Mit Orientierungswerten soll auch im Falle der raumordnerischen Steuerung der **Einzelhandelsentwicklung** gearbeitet werden. D.h. durch eine differenzierte Festsetzung von **Abschöpfungsquoten** auf Basis des entsprechenden Gutachtens würde eine unerwünschte Konzentration der großflächigen Einzelhandelseinrichtungen in den höheren zentralen Orten verhindert und damit gleichzeitig einer Ausdünnung des Einzelhandels in dünn besiedelten Gebieten entgegenwirkt. Damit würde ein raumordnerisches Korrektiv zur Stabilisierung der Versorgungssituation im ländlichen Bereich in den Entscheidungsprozess eingebracht.

## 1.4 Funktionskennzeichnungen

Mit der standort- oder bereichsbezogenen Zuweisung besonderer Funktionen sollen einzelnen Teilräumen bestimmte siedlungsstrukturelle Schwerpunktaufgaben übertragen werden; diese Funktionszuweisungen sollen sich in ihrer Bedeutung für die regionale Siedlungsstruktur deutlich von der Funktion der Gemeinde im Rahmen der sog. Eigenentwicklung abheben.

Im Rahmen der Fortschreibung des ROP Westfalz können folgende Funktionskennzeichnungen zugewiesen werden:

- Wohnen (W)
- Gewerbe (G)
- Erholen (E)
- Landwirtschaft (L)

### 1.4.1 Die besondere Funktion Wohnen

Die besondere Funktion Wohnen soll Gemeinden bzw. Gemeindegruppen zugewiesen werden, die über ihre Eigenentwicklung hinaus verstärkt Wohnbauflächen ausweisen sollen. Sie sollen aufgrund ihrer Lage und Verkehrserschließung eine gute Erreichbarkeit der Versorgungsinfrastruktur und der Arbeitsplätze gewährleisten. In der Regel sind dies

die zentralen Orte (vgl. LEP III, Kap. 2.4.2.2, S. 33).

Im Rahmen der **Gesamtfortschreibung des ROP Westpfalz** werden Orientierungswerte vorgegeben (vgl. entsprechende Ausführungen in Westpfalz-Informationen Nr. 99, Juni 1999); die Funktion Wohnen wird **nicht** mehr explizit zugewiesen, jedoch zur Quantifizierung herangezogen (vgl. auch Punkt 1.3).

#### **1.4.2 Die besondere Funktion Gewerbe**

Die besondere Funktion Gewerbe soll Gemeinden bzw. Gemeindegruppen zugewiesen werden, die bereits bedeutsamen Gewerbebesatz aufweisen, dessen Bestandspflege und Weiterentwicklung Baulandausweisungen über die Eigenentwicklung hinaus erfordern. Darüber hinaus soll sie Gemeinden zugewiesen werden, in denen das produzierende Gewerbe verstärkt entwickelt werden soll und die hierfür besonders geeignet sind.

Wesentliche Eignungskriterien sind die für eine gewerbliche Ansiedlung spezifischen Standortvoraussetzungen, die räumliche Zuordnung zu zentralen Orten (siedlungsstrukturelles Schwerpunktprinzip) sowie die Beachtung von Belangen der Freiraumsicherung.

In hochverdichteten und verdichteten Räumen sowie in "besonders planungsbedürftigen Räumen" soll die besondere Funktion Gewerbe als "Vorrangbereich Gewerbe" bereichsscharf konkretisiert werden. Vorrangige Abwägungskriterien sind Belange der Freiraumsicherung sowie räumliche Verzahnung mit Baulandausweisungen für Wohnen (vgl. LEP III, Kap. 2.4.2.3, S.34).

Zur Sicherung der wirtschaftlichen Entwicklung und eines umweltverträglichen Strukturwandels haben Regional- und Bauleitplanung durch Standortvorsorgeplanung die Bereitstellung eines ausreichenden und attraktiven Baulandangebotes für gewerbliche und industrielle Nutzungen sicherzustellen.

Die Arrondierung vorhandener Gewerbebestandorte soll genutzt werden, bevor weitere Standorte entwickelt werden. Das Netz der "**bestehenden landesweit bedeutsamen Gewerbebestandorte**" wird in den regionalen Raumordnungsplänen ergänzt und verdichtet um Gemeinden, denen die "besondere Funktion Gewerbe" zugewiesen wird.

Darüber hinaus weist das Landesentwicklungsprogramm III "**zu entwickelnde landesweit bedeutsame Gewerbebestandorte**" aus. In den regionalen Raumordnungsplänen ist diesen Standorten die besondere Funktion Gewerbe als "Vorrangbereich Gewerbe" zuzuweisen. Es soll darauf hingewirkt werden, dass diese Flächen vorrangig für die Ansiedlung flächenintensiver Betriebe von außerhalb der Region ansiedlungsreif zur Verfügung stehen.

Die Städte und Gemeinden sollen im Falle interkommunal abgestimmter Konzepte verstärkt bei der Finanzierung von Maßnahmen der Bodenvorratspolitik unterstützt werden. Darüber hinaus bedarf es gezielter Überlegungen zur Vermarktung und Standortprofilierung des Flächenangebots (vgl. LEP III, Kap. 3.4.2.1, S. 93).

Vorhandene Erschließung, wirtschaftsnahe Infrastruktur sowie weitere Führungsvorteile begründen den Vorrang, bestehende Gewerbebestandorte weiterzuentwickeln oder wieder zu nutzen. Auch die Umsetzung planerischer Flächenreserven genießt Priorität vor dem

Entwickeln neuer Standorte.

Die Darstellung "**landesweit bedeutsamer bestehender Gewerbestandorte**" berücksichtigt Gemeinden mit überdurchschnittlichen Werten bei der Zahl der Betriebe, der Zahl der Beschäftigten sowie der Größe der Gewerbefläche, differenziert nach deren Lage im verdichteten bzw. ländlichen Räumen. Dieses nach wirtschaftlichen und räumlichen Gesichtspunkten ausgewogene Netz wird über Gemeinden mit der besonderen Funktion Gewerbe (regional bedeutsame Gewerbestandorte) in den Regionen verdichtet.

Die Darstellung "**zu entwickelnder landesweit bedeutsamer Gewerbestandorte**" berücksichtigt zum einen die angestrebte gewerbliche Nachnutzung großflächiger Militärstandorte, zum anderen die notwendige Bereitstellung gewerblicher Flächen außerhalb von Militärstandorten in Teilräumen mit hoher militärischer Belastung (Raumkonversion).

Entscheidend für eine erfolgreiche Ansiedlungspolitik ist die schnelle Verfügbarkeit ausreichender Ansiedlungsflächen. Neben der angemessenen Bereitstellung und Erschließung von Industrie- und Gewerbeflächen für Neuansiedlungen und Erweiterungen an geeigneten Standorten treten zunehmend Maßnahmen der Bodenvorratspolitik sowie gezielte Überlegungen zur Vermarktung und Standortprofilierung besonders bei den nicht-klassischen Standortfaktoren in den Vordergrund. Da insbesondere großflächige Gewerbe- und Industriegebiete häufig markungsgrenzenüberschreitend angelegt werden, ist es erforderlich, dass die beteiligten Gebietskörperschaften ihre Planungen interkommunal aufeinander abstimmen. Die notwendige finanzielle Hilfe des Landes zum Erwerb, zur Erschließung und zur Vermarktung dieser Flächen wird deshalb zunehmend auf interkommunal abgestimmte Konzepte zurückgreifen müssen (vgl. LEP III, Kap. 3.4.2.1, S. 97).

Drei Sachverhalte sind für die **ROP-Fortschreibung** von zentraler Bedeutung:

- Das aus dem Prinzip der Nachhaltigkeit abgeleitete Leitbild der dezentralen Konzentration (siedlungsstrukturelles Schwerpunktprinzip), die Entwicklung der Siedlungsstruktur als Einheit von Lebens-, Arbeits- und Wirtschaftsraum (Funktionsmischung) sowie die Weiter- oder Wiedernutzung von Standorten mit sog. Führungsvorteilen begründen den Vorrang von höherstufigen zentralen Orten bei der Funktionszuweisung Gewerbe.
- Das Flächenangebot ist kein Engpassfaktor mehr in der Region. Dies belegt neben eigenen Untersuchungen vor allem die Gewerbe- und Industrieflächenprognose des Landes.
- Die Hauptnachfrage nach Flächen in der Region liegt deutlich unter einem ha.

Daraus lässt sich ableiten:

- Den Standorten, die das LEP III als landesweit bedeutsame Gewerbestandorte einstuft, wird die Funktion G zugewiesen. Nach Überprüfung der Vorrang- und Vorbehaltsausweisung der entsprechenden Flächen der Teilfortschreibung des ROP Westfalz erfolgt eine bereichsscharfe Flächenausweisung.

- Aufgrund der Verknüpfung funktionspezifischer Standortfaktoren wie Arbeitskraft-, (Verkehrs- und Versorgungs-) Infrastruktur- und Flächenpotential wird den Mittelzentren und weiteren geeigneten Orten der Region die besondere Funktion G zugewiesen; eine bereichsscharfe Flächenausweisung erfolgt hier nicht.
- Weitere Zuweisungen der Funktion Gewerbe werden **nicht** vorgenommen; entsprechende gewerbliche Entwicklungen erfolgen im Rahmen der Eigenentwicklung.

### 1.4.3 Die besondere Funktion Fremdenverkehr

Die besondere Funktion Fremdenverkehr soll Gemeinden bzw. Gemeindegruppen zugewiesen werden, die aufgrund ihrer landschaftlichen Attraktivität und ihrer infrastrukturellen Ausstattung über die Voraussetzungen für eine ökologisch und sozialverträgliche Intensivierung des Fremdenverkehrs verfügen. In diesen Bereichen sind sowohl erholungswirksame landschaftliche Eigenarten zu erhalten, zu pflegen und wiederherzustellen als auch die spezifischen Entwicklungsmöglichkeiten der einzelnen Gemeinden zu nutzen. Die besondere Funktion Fremdenverkehr dient zudem der verbindlichen Abgrenzung und inneren Differenzierung der "Erholungsräume" (vgl. LEP III, Kap. 2.4.2.4, S. 34).

Für die von der besonderen Funktion Fremdenverkehr umfassten Teilräume sind gebietsbezogene Gesamtkonzepte zu erarbeiten, die auf eine stärkere Kooperation der zugehörigen Gemeinden abstellen.

Die räumliche Zuweisung der besonderen Funktion Erholung dient vorrangig der Sicherung überörtlich bedeutsamer erholungswirksamer Landschaften (vgl. LEP III, Kap. 2.4.2.4, S. 43).

Für die **ROP-Fortschreibung** bedeutet dies:

Aufgrund der geringen Steuerungswirkung der Funktionsvergabe E wird im Rahmen der Fortschreibung auf diese Ausweisung verzichtet. Damit unterbleibt eine **standortbezogene** Festlegung. Eine **flächenbezogene** Ausweisung wird dagegen vorgenommen werden, um auch künftig überörtlich bedeutsame erholungswirksame Landschaften sichern zu können.

### 1.4.4 Die besondere Funktion Landwirtschaft

Die besondere Funktion Landwirtschaft soll Gemeinden bzw. Gemeindegruppen zugewiesen werden, in denen die Landbewirtschaftung in der Fläche neben der Agrarproduktion auf der Grundlage landwirtschaftlicher Betriebe im Voll-, Zu- und Nebenerwerb, insbesondere auch für die Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der Siedlungsstruktur, unverzichtbar ist. Die Landwirtschaft soll zur nachhaltigen Sicherung eines abwechslungsreichen Landschaftsbildes durch vielfältige landwirtschaftliche Bodennutzung beitragen. Auch soll durch funktionsfähige landwirtschaftliche Betriebe in den dünn besiedelten ländlichen Räumen eine Pflege der Kulturlandschaft gesichert werden (vgl. LEP III, Kap. 2.4.2.5, S. 34).

III, Kap. 2.4.2.5, S. 34).

Die besondere Funktion Landwirtschaft kennzeichnet nicht nur Gebiete mit vorherrschend günstiger landwirtschaftlicher Betriebs- und Produktionsstruktur, sondern auch Gebiete, in denen ein Mindestumfang landwirtschaftlicher Wirtschaftstätigkeit aufrechterhalten werden soll, um die gewachsene Kulturlandschaft in ihrer Nutzungsstruktur zu erhalten. Dies leistet gleichzeitig einen Beitrag zur Bestandssicherung einer Mindestbevölkerungszahl in dünn besiedelten ländlichen Räumen. Als Kriterien kommen neben der Bodengüte noch Erwerbstätigkeit bzw. Standardbetriebseinkommen in Betracht. Darüber hinaus kann die Erhaltungswürdigkeit des dörflichen Charakters eines Ortes für die Funktionsvergabe herangezogen werden.

Für die Landwirtschaft sehr gut bzw. gut geeignete Böden sind in ausreichendem Umfang zu erhalten. Eine Inanspruchnahme für andere Nutzungen soll unter Beachtung ökologischer Belange nur dann in Betracht kommen, wenn die Verwirklichung solcher Nutzungen zur Verbesserung der Raumstruktur beiträgt und für dieses Vorhaben nach seiner besonderen Zweckbestimmung nicht oder nur teilweise auf andere Flächen ausgewichen werden kann.

In den regionalen Raumordnungsplänen ist die Ausweisung um die für die Landwirtschaft gut geeigneten Nutzflächen zu ergänzen, die sich vielfach an die Gebiete mit den landwirtschaftlich besonders geeigneten Flächen anschließen. Dabei ist eine näher differenzierte Darstellung der landwirtschaftlichen Ertragsverhältnisse aufzunehmen (vgl. LEP III, Kap. 3.5.1.2, S. 105).

Für die **ROP-Fortschreibung** bedeutet dies:

Die Vergabe der besonderen Funktion L war bereits in der Vergangenheit als rein deskriptiver Ansatz kritisiert worden. Auch in den z.Z. rechtsgültigen Raumordnungsplänen entfaltet diese Gemeindefunktion keine bauleitplanerische Steuerungsleistung. Hinzu kommt, dass wesentliche Tatbestände zum Schutz der landwirtschaftlichen Produktion in gesetzlichen Regelungen (wie z.B. BImSchG) niedergelegt sind, so dass eine raumordnerische Regelung über die Funktionsausweisung entbehrlich ist.

Anders verhält es sich mit der Sicherung der für die landwirtschaftliche Produktion benötigten Böden. Zwar wird der Erhalt landwirtschaftlicher Flächen raumordnerisch grundsätzlich geregelt, nicht jedoch räumlich konkretisiert und damit als Zielsetzung ausgesprochen.

Zur räumlichen Konkretisierung von zu sichernden Bereichen können nun Überlegungen zur Bestimmung der Funktion L in Verbindung mit der Feststellung der Bodengüte herangezogen werden; damit wird mit der Bestimmung der L- Funktion keine eigenständige Zielaussage gesetzt, jedoch beigetragen zur Ausweisung von Vorrangbereichen für die Landwirtschaft.

## 2. Gestaltung der Freiraumstruktur

Die Gestaltung der Freiraumstruktur bzw. die Koordinierung der freiraumorientierten Nutzungsansprüche erfolgt im wesentlichen über die Ausweisung von Vorrang- und

Vorbehaltsbereichen. **Vorrangbereiche** sind dabei Ergebnisse umfassender und abschließender regionalplanerischer Abwägungsvorgänge; sie sind also planerische Letztentscheidungen (Ziele) mit der Folge, dass Bauleitpläne anzupassen sind und Fachplanungen sie zu beachten haben. **Vorbehaltsbereiche** sind dagegen Grundsätze, bei denen noch keine abschließende Abwägung stattgefunden hat; sie sind in nachgelagerten Planungsverfahren als besondere Abwägungsdirektiven zu berücksichtigen (vgl. auch Raumordnungsgesetz (ROG) des Bundes, § 7 (4)).

## 2.1 Leitbild für den Ressourcenschutz

Das Landesentwicklungsprogramm (vgl. LEP III, Kap. 2.2.2.1, S. 22) weist ein differenziertes Leitbild für den Ressourcenschutz für

- Grundwasser,
- Boden,
- Klima/Luft,
- Standortpotenziale für Pflanzen und Tiere sowie
- landschaftsgebundene stille Erholung

aus.

Dieses Leitbild für den Ressourcenschutz ist über die landespflegerischen Planungsbeiträge zur Regionalplanung zu konkretisieren.

Nutzungsbezogene Vorrangausweisungen sollen in diesen Bereichen nur erfolgen, wenn sie die ökologisch begründeten Anforderungen erfüllen, die sich aus den Sicherungs- und Verbesserungsempfehlungen für die einzelnen Ressourcen ableiten lassen (vgl. LEP III, Kap. 2.2.1.2, S. 26f).

Bereiche von Bedeutung für den Ressourcenschutz können in den regionalen Raumordnungsplänen nach entsprechender Abwägung mit anderen Nutzungsinteressen als Vorrangbereiche ausgewiesen werden (vgl. LEP III, Kap. 2.2.1.3, S. 27).

## 2.2 Vorrangbereiche für den Arten- und Biotopschutz

Der Arten- und Biotopschutz verlangt genügend große Flächen, die der Sicherung, Pflege und Entwicklung der Lebensgrundlagen wildwachsender Pflanzen und wildlebender Tiere dienen, damit diese in entsprechend großen Populationen dauerhaft und selbständig überleben können. Durch Vernetzung der Biotope ist die Verbindung benachbarter Räume gleicher Lebensraumfunktionen wie auch die Ergänzung des Lebensraums durch Räume mit unterschiedlichen Lebensraumfunktionen sicherzustellen.

Das Landesentwicklungsprogramm III weist hierzu landesweit bedeutsame Kernräume und Vernetzungsachsen für den Arten- und Biotopschutz aus (vgl. LEP III, Kap. 2.2.1.4, S. 23).

Im Rahmen der **ROP-Fortschreibung** werden **Vorrangbereiche** sowie ggf. **Vorbehaltsbereiche** für den Arten- und Biotopschutz auf Basis des landespflegerischen Planungsbeitrags ausgewiesen.

Mit in die Ausweisung einbezogen werden die Meldungen der sog. **FFH-Richtlinie** (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie der EU, vgl. hierzu auch Westpfalz-Informationen Nr. 85 vom Oktober 1995 sowie Nr. 99 vom Juni 1999). D.h. im Abwägungs- und Ausweisungsprozess im Rahmen der ROP-Fortschreibung ist die Harmonisierung der Festsetzungssystematiken von Arten- und Biotopschutz- sowie FFH-Gebieten bzw. der entsprechenden Ausweisungsergebnisse zu leisten. Dabei werden die FFH-Meldungen als besondere Abwägungsdirektive in den Fortschreibungsprozess eingehen mit der Maßgabe, entweder Vorrangausweisungen zu treffen oder aber anderweitige nichtverträgliche Nutzungsausweisungen auf diesen Gebieten nicht vorzunehmen.

Gleichzeitig erfolgt der Versuch – in Umsetzung des § 7(2) ROG – Teile der Vorrangbereiche für den Arten- und Biotopschutz als **regionale Ausgleichsflächen** zu qualifizieren.

### 2.3 Regionale Grünzüge

Als landschaftsräumlich zusammenhängende Bereiche mit besonderen ökologischen, dem Ressourcenschutz dienenden oder mit naherholungsbezogenen und siedlungsgliedernden Funktionen sind außerhalb der Siedlungs- und Verkehrsflächen **regionale Grünzüge** auszuweisen. Die regionalen Grünzüge differenzieren und grenzen darüber hinaus verbindlich die Schwerpunkträume für den Freiraumschutz ab. In diesen multifunktionalen Grünzügen soll grundsätzlich nicht gesiedelt werden. Es dürfen nur Vorhaben zugelassen werden, die die Funktionen nicht beeinträchtigen oder die unvermeidlich und im überwiegenden öffentlichen Interesse notwendig sind. Eine Verbindung der regionalen Grünzüge mit örtlichen bzw. innerörtlichen Grünbereichen ist insbesondere bei größeren Siedlungsgebieten anzustreben.

Hierzu sind **Grünzäsuren**, die in Verbindung zur freien Landschaft stehen, als Klimaschneisen, Lebensraum sowie Rückzugs- und Austauschgebiet für Pflanzen und Tiere, als Erholungszonen wie auch als Gliederung von Siedlungsbereichen vorzusehen (vgl. LEP III, Kap. 2.2.1.1, S. 22).

Mit der Ausweisung Regionaler Grünzüge wurde ein Beitrag zur Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes geleistet. Deshalb wird auch der **fortzuschreibende ROP** dieses Planelement enthalten - allerdings in geringerer räumlicher Ausdehnung, bei gleichzeitiger Ausweisung von Grünzäsuren. Basis der Ausweisung ist der landespflegerische Planungsbeitrag.

### 2.4 Vorbehaltsbereiche für Erholung

In den Erholungsräumen des Landes ist bei allen raumbeanspruchenden Maßnahmen darauf zu achten, dass die landschaftsgebundene Eignung dieser Räume für Freizeit und Erholung erhalten bleibt. In den regionalen Raumordnungsplänen ist die Ausweisung der Erholungsräume - ggf. unter Einbeziehung auch der stadtnahen Erholungsgebiete - zu ergänzen und zu differenzieren (vgl. LEP III, Kap. 2.2.2.2, S. 23).

Für die **ROP-Fortschreibung** bedeutet dies:

Vorrang- oder Vorbehaltsbereiche für Erholung wurden bisher nicht in der Gesamtkarte des ROP ausgewiesen, sondern lediglich die Sicherung der Erholungsräume über eine

Textkarte festgesetzt. Dabei wurden Erholungsräume definiert als die Regionsteile, die aufgrund ihrer landschaftlichen Schönheit und Eigenart für die Erholung besonders geeignet sind und die im Bereich ausgebauter oder entwicklungsfähiger Fremdenverkehrsorte liegen. Die Bestimmung dieser Regionsteile erfolgte über die Vergabe eines Gutachtens.

In Fortführung der Ausweisungen des fortzuschreibenden ROPs sowie in Umsetzung der LEP-Vorgabe wird die landschaftsgebundene Eignung der Räume für Freizeit und Erholung über die Ausweisung von **Vorbehaltsbereichen** gesichert. Vor allem die Großflächigkeit der Erholungsräume sowie die häufige Überlagerung mit anderen Freiraumfunktionen sprechen gegen eine Ausweisung als Vorrang, d.h. als endgültig abgewogenes Ziel. Die Ausweisung als Vorbehaltsbereich sichert die besondere Bedeutung dieser Räume als Belange bei der Abwägung in nachgelagerten Verfahren.

Basis für die Ausweisung bilden die bestehenden Ausweisungen sowie die Angaben des landespflegerischen Planungsbeitrages.

## **2.5 Vorrangbereiche für die Landwirtschaft**

Für die Landwirtschaft sehr gut bzw. gut geeignete Böden sind in ausreichendem Umfang zu erhalten. Eine Inanspruchnahme für andere Nutzungen soll unter Beachtung ökologischer Belange nur dann in Betracht kommen, wenn die Verwirklichung solcher Nutzungen zur Verbesserung der Raumstruktur beiträgt und für dieses Vorhaben nach seiner besonderen Zweckbestimmung nicht oder nur teilweise auf andere Flächen ausgewichen werden kann.

In den regionalen Raumordnungsplänen ist die Ausweisung um die für die Landwirtschaft gut geeigneten Nutzflächen zu ergänzen, die sich vielfach an die Gebiete mit den landwirtschaftlich besonders geeigneten Flächen anschließen. Dabei ist eine näher differenzierte Darstellung der landwirtschaftlichen Ertragsverhältnisse aufzunehmen (vgl. LEP III, Kap. 3.5.1.2, S. 105).

Die land- und forstwirtschaftlich geeigneten Nutzflächen (vgl. LEP III, Kap. 2.2.2.3, S. 23) sind auch unter freiraumerhaltenden und raumgliedernden Aspekten zu sichern. Art und Intensität der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung sind so auszurichten, dass eine nachhaltige Nutzbarkeit der Naturgüter gewährleistet, die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts gesichert und das Landschaftsbild erhalten bzw. nicht gestört wird.

Für die **ROP-Fortschreibung** bedeutet dies:

Im vorliegenden ROP wurden Vorrangbereiche für die Landwirtschaft bereits ausgewiesen. Damit sollten die räumlichen Voraussetzungen für eine funktionsfähige Landwirtschaft gewährleistet werden. In Erfüllung dieser Zielsetzungen wurden daher im Bereich entwicklungsfähiger Betriebe - gemessen am sog. Standardbetriebseinkommen - Böden mit i.d.R. sehr guten bis guten Ertragsbedingungen als landwirtschaftliche Vorrangbereiche ausgewiesen.

Gerade für die Entwicklung der ländlichen Räume spielt - bekanntermaßen - die Landbewirtschaftung eine herausgehobene Rolle. Deshalb wird auch im neuen ROP die Ausweisung von Vorrangbereichen für die Landwirtschaft vorgenommen.

Grundlage der Ausweisung sollen - wie auch schon bei der z.Z. gültigen – zum einen die agrarstrukturellen Verhältnisse, zum anderen die landwirtschaftlichen Ertragsbedingungen sein. Während für die landwirtschaftlichen Ertragsbedingungen auf die bestehende Darstellung im ROP zurückgegriffen werden kann, wird für die Bestimmung der agrarstrukturellen Verhältnisse der Vorschlag der LWK zur Funktionskennzeichnung L herangezogen: Böden mit guten bis sehr guten Ertragsbedingungen in potentiellen L-Gemeinden werden als **Vorrangbereiche** ausgewiesen werden.

Ergänzend wäre zu überprüfen, ob Bereiche ausgewiesen werden sollten, in denen vorrangig sog. Agrarstrukturelle Entwicklungsplanungen (AEP) durchzuführen wären.

## 2.6. Bereiche für die Wasserwirtschaft

Wasser und Gewässer sind - als nicht beliebig verfügbare Ressourcen - sorgsam zu bewirtschaften (vgl. LEP III, Kap. 3.8.1, S. 135).

Wasservorkommen sind für die Versorgung von Bevölkerung, Industrie und Landwirtschaft zu erkunden, zu sichern und je nach Bedarf sparsam zu nutzen. Zwischen Mangel- und Überschussgebieten ist ein Ausgleich zu gewährleisten.

Das Landesentwicklungsprogramm III weist zur langfristigen Sicherung der Trinkwassergewinnung Wassersicherungsbereiche und Wassersicherungsräume von landesweiter Bedeutung aus. Diese Flächen sind vor Nutzungsansprüchen, die zu einer Beeinträchtigung der Qualität oder der Nutzungsmöglichkeit der Wasservorkommen führen, zu schützen.

Für die Abstimmung der fachlichen Zielsetzungen mit der allgemeinen Vorsorge sind

- für die dargestellten Wassersicherungsbereiche andere Planungen nur unter dem Vorbehalt der Umweltverträglichkeit möglich und
- auf die weiterhin dargestellten Wassersicherungsräume bei Planungen besondere Rücksicht zu nehmen (vgl. LEP III, Kap. 3.8.2, S. 135)

In den regionalen Raumordnungsplänen sind für den Trinkwasser- und Hochwasserschutz Vorrangbereiche für die Wasserwirtschaft auszuweisen und entsprechend zu kennzeichnen (vgl. LEP III, Kap. 2.2.2.1, S. 23).

Für die **ROP-Fortschreibung** heißt dies:

Der ROP Westpfalz weist derzeit Vorrangbereiche für den Trinkwasserschutz - im Sinne des Schutzes von Grundwasserpotenzialen - aus. Grundlage der Ausweisung war eine mit dem Geologischen Landesamt, Mainz, und dem Landesamt für Wasserwirtschaft, Mainz, abgestimmte Studie im Auftrag der PGW. Bei dieser Studie handelte es sich praktisch um die Verifizierung der Abgrenzung der sog. Wasserschongebiete.

In Weiterführung des bisherigen Ansatzes und in Umsetzung der LEP-Vorgaben werden im Rahmen der anstehenden Gesamtfortschreibung Bereiche für die Wasserwirtschaft ausgewiesen werden. Entsprechend der im LEP vorgenommenen Differenzierung sollen **Vorbehaltsbereiche** für die Wasserwirtschaft in Konkretisierung der Wassersicherungsräume sowie **Vorrangbereiche** in Konkretisierung der Wassersicherungsbereiche gekennzeichnet werden.

Ob Ausweisungen bezüglich Hochwasserschutz vorgenommen werden (können), muss noch geprüft werden.

## 2.7 Bereiche für die Rohstoffsicherung

Wirtschaftlich bedeutsame Lagerstätten sind zur Sicherung der Rohstoffversorgung zu schützen. Das Landesentwicklungsprogramm III weist hierzu "Räume mit Bedeutung für die Rohstoffgewinnung" aus. Zu ihrer Konkretisierung werden in den regionalen Raumordnungsplänen ausgewiesen:

- "Vorrangbereiche für Rohstoffgewinnung"  
In diesen Vorrangbereichen hat die Rohstoffsicherung Vorrang vor anderen Nutzungsansprüchen und darf durch andere Nutzungen nicht ausgeschlossen oder wesentlich beeinträchtigt werden.
- "Weitere für die Gewinnung von Rohstoffen bedeutsamen Flächen"  
In diesen Bereichen sollen Rohstofflagerstätten vorsorglich gesichert und freigehalten werden. Die Rohstoffsicherung hat jedoch noch keinen eindeutigen Vorrang vor anderen Nutzungsansprüchen. Bei Ausweisungen anderer Nutzungen, die eine spätere Rohstoffgewinnung ausschließen oder wesentlich beeinträchtigen können, ist der Rohstofflagerstätte unter Abwägung mit konkurrierenden Nutzungsansprüchen ein besonderes Gewicht beizumessen.
- "Freiflächen zur Sicherung natürlicher Ressourcen"  
Diese betreffen Standorte, in denen sich hochwertige Rohstoffvorkommen mit hochwertigen Biotopen und/oder Wasservorkommen überlagern, wobei die eine Nutzung die jeweils andere ausschließt und eine Vorrangentscheidung im Rahmen des regionalen Raumordnungsplans nicht möglich ist bzw. hierfür aktuell kein Anlass besteht. Für diese Freiflächen ist vorläufig keine Nutzungsänderung zulässig, die den Schutz der natürlichen Ressourcen beeinträchtigen könnte (vgl. LEP III, Kap. 3.4.1.4, S. 91 f.).

Für die **ROP-Fortschreibung** heißt das:

Die Ausweisung von Vorrangflächen sowie von weiteren Flächen, die für die Rohstoffgewinnung bedeutsam sind, hat sich bewährt. Insofern werden diese Schutz- und Sicherungskategorien im Rahmen der Gesamtfortschreibung wieder zur Ausweisung kommen - allerdings in der Terminologie der **Vorrang-/Vorbehaltsbereiche**.

Demgegenüber wird auf die Ausweisung der sog. Freiflächen verzichtet, da bei Entscheidungsbedarf auf jeden Fall auch eine Entscheidung getroffen werden soll.

Die Neuausweisungen basieren auf den bisherigen Festsetzungen, die entsprechend des Beitrages des Geologischen Landesamtes zu ergänzen bzw. zu modifizieren sind.

## 2.8 Bereiche für Windkraftnutzung

Es soll darauf hingewirkt werden, dass die Nutzung regenerativer Energiequellen verstärkt vorangetrieben wird. Dies betrifft insbesondere:

- die Ausschöpfung der Wasserkraft,
- passive Solarenergienutzung,
- Niedertemperatur-Solarkollektoren,
- Wärmepumpen,
- Photovoltaiksysteme,
- Windenergie,
- Schwachholz und Holzabfälle.

Die Regionalplanung soll räumliche Leitbilder für den Einsatz geeigneter regenerativer Energiequellen erarbeiten (vgl. LEP III, Kap. 3.7.7, S. 131).

In Umsetzung dieser (bundes- und) landespolitischen Vorgaben und um den durch die bauplanungsrechtliche Privilegierung hervorgerufenen raumordnerischen Handlungsbedarf abdecken zu können, hat die Planungsgemeinschaft Westpfalz ein Standortkonzept "Windkraft" vorgelegt (vgl. Westpfalz-Informationen Nr. 94 vom Dezember 1997).

Für die **ROP-Fortschreibung** besteht die Überlegung, diese Standortbereiche nach Abwägung als **Vorbehaltsbereiche** mit Außenausschlusswirkung auszuweisen. Diesem Vorschlag liegt die Überlegung zugrunde, dass einerseits aufgrund der Großflächigkeit eine Vorrangsetzung nicht in Betracht kommt, jedoch diese Flächeneignung als gehobener Grundsatz in die Abwägungsprozesse nachgelagerter Verfahren einzustellen sei; andererseits sollte mit der Außenausschlusswirkung eine Konzentration der Errichtung von Windkraftanlagen auf diese Ausweisungen gewährleistet werden.

Vorstellbar wäre - ergänzend hierzu - bereits unter Nutzung stehende Standortbereiche als **Vorrangbereiche** auszuweisen, um die regionsweiten Überlegungen als Vorgaben für die Bauleitplanung zu präzisieren; diese Ausweisung wäre dann ebenfalls mit Außenausschlusswirkung zu versehen.

<b>Orientierungswerte für die Bauleitplanung von 2000 bis 2010 (1/2)</b>		
<b>Verbandsgemeinde (VG)</b>	<b>Einwohner 30.06.1999</b>	<b>Wohnbaufläche in ha bis 2010</b>
VG Alsenz-Obermoschel *	7.553	17,37
VG Eisenberg *	13.843	31,34
VG Göllheim *	11.706	26,87
VG Kirchheimbolanden *	19.059	43,65
VG Rockenhausen *	12.244	28,03
VG Winnweiler	13.486	30,98
VG Bruchmühlbach-Miesau	11.122	25,28
VG Enkenbach-Alsenborn	13.071	29,89
VG Hochspeyer *	7.116	16,11
VG Kaiserslautern-Süd	11.124	25,34
VG Landstuhl	16.511	37,44
VG Otterbach	9.627	21,79
VG Otterberg	9.530	21,81
VG Ramstein-Miesenbach	18.193	41,05
VG Weilerbach	13.683	31,29

\* Abstimmung hat im Rahmen der FNP-Fortschreibung stattgefunden

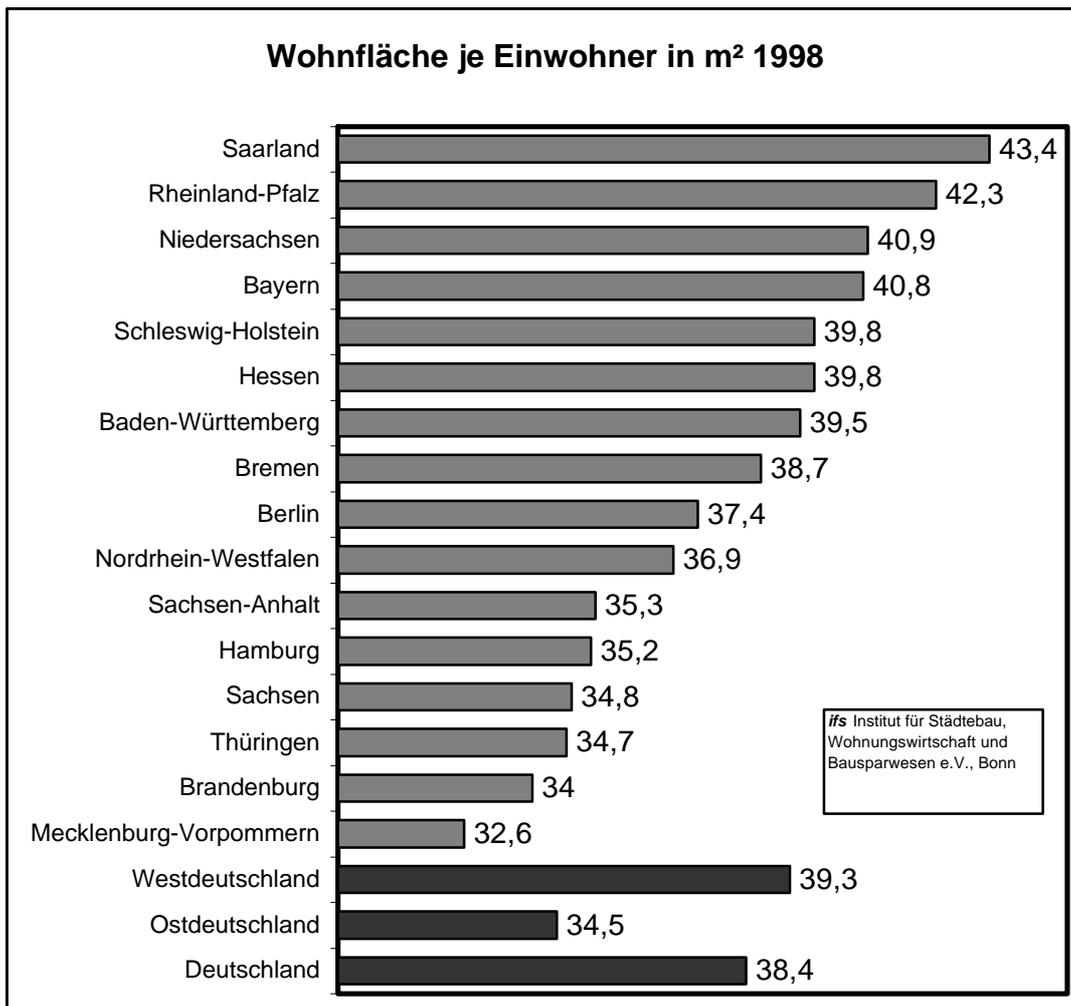
<b>Orientierungswerte für die Bauleitplanung von 2000 bis 2010 (2/2)</b>		
<b>Verbandsgemeinde (VG)</b>	<b>Einwohner 30.06.1999</b>	<b>Wohnbaufläche in ha bis 2010</b>
VG Altenglan *	11.059	25,39
VG Glan-Münchweiler	10.093	23,24
VG Kusel *	14.719	33,72
VG Lauterecken	12.607	29,18
VG Schönenberg-Kübelberg	12.911	29,66
VG Waldmohr	8.667	19,76
VG Wolfstein *	9.223	21,27
VG Dahner Felsenland	16.314	37,64
VG Hauenstein	9.443	21,44
VG Rodalben *	16.116	36,69
VG Pirmasens-Land	13.487	30,96
VG Thaleischweiler- Fröschen	11.632	26,65
VG Waldfischbach- Burgalben	13.247	30,43
VG Wallhalben	8.014	18,62
VG Zweibrücken-Land *	17.590	40,50

\* Abstimmung hat im Rahmen der FNP-Fortschreibung stattgefunden

<b>Wohnfläche je Einwohner 1989 bis 1999 in West- und Ostdeutschland in m<sup>2</sup></b>			
<b>Jahr</b>	<b>Westdeutschland</b>	<b>Ostdeutschland</b>	<b>gesamt</b>
1989	36,7	27,4	34,7
1990	36,4	28,2	34,8
1991	36,5	28,7	34,9
1992	36,5	29,0	35,1
1993	36,9	29,3	35,4
1994	37,4	31,1	36,2
1995	37,9	31,8	36,7
1996	38,3	32,6	37,2
1997	38,8	33,7	37,9
1998	39,3	34,5	38,4
1999	39,8	35,2	39,1

Quellen: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

**ifs** Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen e.V., Bonn



## **Nachhaltige Sicherung der Leistungsfähigkeit von Natur und Landschaft in der Regionalplanung**

Die Entwicklung einer Zielkonzeption unter besonderer Berücksichtigung der Eingriffs- und Ausgleichsregelung \*

\* von Heike Dumke; Diplomarbeit an der Universität Kaiserslautern, Lehr- und Forschungsgebiet Regional- und Landesplanung, Kaiserslautern 2000  
Betreuung: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Kistenmacher; Dr.-Ing. Hans-Jörg Domhardt  
Exzerpt: Theophil Weick

Für die Überlassung der Diplomarbeit bedanken wir uns und weisen zugleich darauf hin, dass die von der Autorin vertretene Auffassung nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch ist.

## 1. Ausgangspunkt

Im Jahr 1976 wurde vom Bundesgesetzgeber die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im BNatSchG eingeführt, um weitere Verschlechterungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes zu verhindern und einen flächendeckenden Bezug im Gegensatz zu den Instrumenten des Gebiets- und Objektschutzes herzustellen.

Im Rahmen des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vom 22.04.1993 wurde die Eingriffsregelung erheblich für den Bereich des Städtebaus geändert und durch den § 8a BNatSchG in den Kontext der Bauleitplanung und der planerischen Abwägung gestellt. Das am 01.01.1998 neu in Kraft getretene Baugesetzbuch hat schließlich die Entwicklung zu einem eigenständigen Institut einer städtebaulichen Ausgleichsregelung bestätigt. Die Umsetzung der inzwischen über 20 Jahre alten Eingriffsregelung hat jedoch in der Praxis beträchtliche Probleme aufgeworfen und erhebliche Vollzugsdefizite offenbart. Die Gründe hierfür sind vielfältig:

Neben der mangelnden fachlichen Begründbarkeit unbestimmter Rechtsbegriffe steht eine derzeit vorherrschende Methodenvielfalt (wie beispielsweise Kompensationsflächenfaktoren, Biotopwertverfahren, verbal angelegte Leitfäden). Ein Methodenkonsens, auch nur zu einzelnen Arbeitsschritten bzw. Bausteinen der Eingriffsregelung, ist zur Zeit nicht auszumachen. Bei vielen Verfahren ist an die Stelle ökologischen Sachverständes der „sachverständige Umgang mit dem Taschenrechner“ getreten. Über der Spielerei mit Zahlen, dem Hinrechnen eines auf diese Weise erzielten „Ausgleichs“, tritt das eigentliche Anliegen der Eingriffsregelung, nämlich nach dem Wortlaut des Gesetzes die funktionale Kompensation einzelner Werte und Funktionen des Naturhaushaltes, immer mehr in den Hintergrund.<sup>1</sup>

Dies ist auch auf die Vollzugsprobleme der Landschaftsplanung zurückzuführen, die in der Praxis hinter den Anforderungen und Ausfüllung der Aufgaben zurückbleibt, die ihr im Zusammenhang mit der Umsetzung der Eingriffsregelung zukommt.

Die vom Gesetz vorgegebene Prüfabfolge Vermeidung, Ausgleich, Abwägung und Ersatz wird auch behördlicherseits nicht immer eingehalten. So dominiert bei den tatsächlich ausgeführten Maßnahmen bei weitem die Ersatzvornahme.

Auch die mangelnde Verfügbarkeit geeigneter Ausgleichsflächen steht einer sachgerechten Verwirklichung der Eingriffs- und Ausgleichsregelung entgegen. So wird weniger auf Flächen zurückgegriffen, die das zur naturschutzfachlichen Aufwertung notwendige Potential besitzen, sondern vielmehr bestimmt ausschließlich die Verfügbarkeit die Flächenwahl. Infolge ihres zumeist kleinteiligen Zuschnitts ist der ökologische Wert dieser Flächen meist begrenzt und ihr Unterhalt hat sich zudem als kostenträchtig erwiesen.<sup>2</sup> Überdies sind vollzugsfreundliche Instrumentierungen der Eingriffsregelung in Hinblick auf Überwachung und Effektivitätskontrolle rar.

Weiterhin geht die durch die bauliche Entwicklung bedingte Umwandlung von Flächen einerseits zu Bauflächen und andererseits zu Ausgleichsflächen in der Regel zu Lasten

---

<sup>1</sup> Vgl. Jessel, B.: „Wie „zukunftsfähig“ ist die Eingriffsregelung?“, in: Naturschutz und Landschaftsplanung, 1998, Heft 7, S. 220

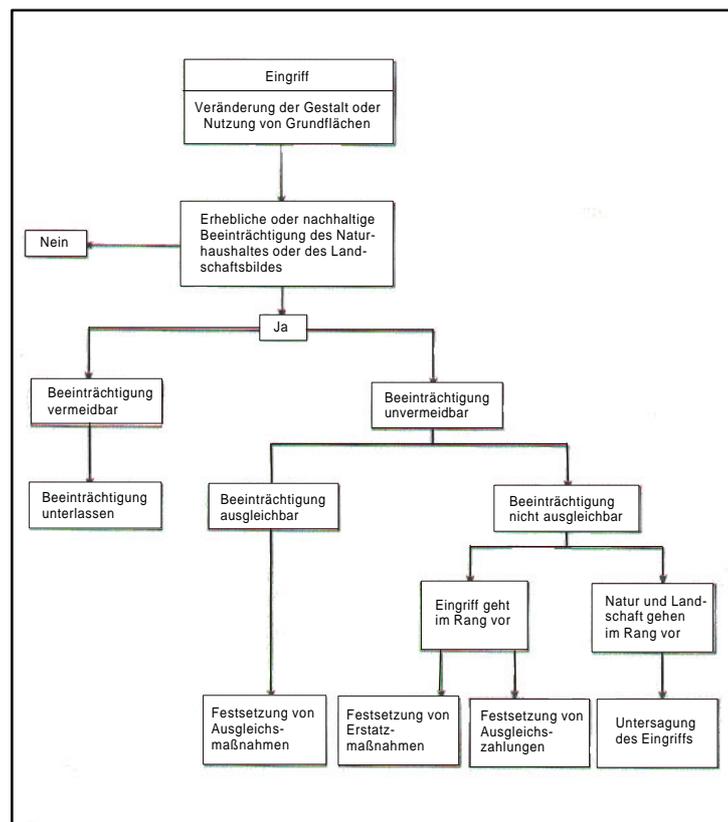
<sup>2</sup> Vgl. ebenda

der landwirtschaftlich genutzten Flächen. Der so gekennzeichnete dualistisch geprägte Flächenverbrauch ist zwar in sich ausgeglichen, führt aber langfristig zu einer Veränderung unserer Kulturlandschaft. Durch die Ausblendung der landwirtschaftlichen Belange kann der Ansatz der Eingriffs- und Ausgleichsregelung den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung, welcher sowohl die ökologischen wie auch die sozialen und ökonomischen Belange berücksichtigen muss, nicht gerecht werden.<sup>3</sup>

Treffend auf den Punkt gebracht hat die Situation bereits 1992 die Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz (LANA) in ihren Lübecker Grundsätzen des Naturschutzes (1992): „Auch wenn die Kompensationsmaßnahmen planerisch festgelegt werden, ist nicht sicher, ob sie ausgeführt werden, der Ausgleich sich einstellt und der Ausgleich dann auch nachhaltig gesichert wird“<sup>4</sup>. Die Schätzungen reichen so weit, dass nur 10%(!) der in den Verfahren gemachten Kompensationsauflagen erfüllt würden.<sup>5</sup>

**Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Praxis der Eingriffsregelung hinter den fachlichen Anforderungen zurück bleibt.**

**Abb. 1: Prüfschema der Eingriffsregelung**



<sup>3</sup> Vgl. Bunzel, A.: „Nachhaltigkeit – ein neues Leitbild für die kommunale Flächennutzungsplanung. Was bringt das novellierte Baugesetzbuch?“, in: Natur und Recht, 1997, Heft 12, S. 583

<sup>4</sup> LANA (Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz und Landschaftspflege und Erholung): „Lübecker Grundsätze des Naturschutzes“, 1992, Schriftenreihe LANA 3

<sup>5</sup> Laepple, U.: „Anforderungen an biologische Fachbeiträge aus der Sicht einer beurteilenden Naturschutzbehörde“, 1996, Laufener Seminararbeit 3/96, S. 105

Mit der Novellierung des Baugesetzbuches ist die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung neu gefasst worden mit dem Ziel, den Vollzugsdefiziten entgegenzuwirken. Es enthält eine räumliche und zeitliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich und ermöglicht damit die Bildung von Flächenpools. Die Grundidee von Kompensationsflächenpools besteht darin, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Rahmen eines räumlichen Gesamtkonzeptes koordiniert zu planen und umzusetzen. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sollen auf größeren zusammenhängenden Flächen realisiert werden, um naturschutzfachlich sinnvolle Konzeptionen umzusetzen und so auch einen räumlichen Verbund oder großräumige Achsen von ökologischen Vorrangflächen zu fördern.

Ist dieser Ansatz aus ökologischer Sicht auch ein Schritt in die richtige Richtung, so ist das Arbeiten mit solchen Kompensationsflächenpools mit einem enormen Verwaltungsaufwand verbunden, was auch die Erfahrungen mit dem in Rheinland-Pfalz eingeführten Ökokonto belegen. Den derzeitigen Forderungen nach einer schlanken Verwaltung kann damit nicht Rechnung getragen werden.

Spricht man indes der Eingriffsregelung in ihrer derzeitigen Form die Wirksamkeit in der Praxis ab, so ist ihr primäres Ziel, der Erhalt der Leistungsfähigkeit von Natur und Landschaft, wichtiger denn je. Derzeitig geht man davon aus, dass die wohlstandsbedingten Verhaltensänderungen beim Wohnen und die sich ständig dynamisierende Situation bei Industrie und Gewerbe das Tempo des Flächenverbrauchs und die damit verbundene Verkehrszunahme noch ansteigen lässt.<sup>6</sup> Auch die Bundesregierung hat dieses Problem erkannt und mit der Aufnahme des Leitbildes einer „nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung“ in das neue BauGB Rechnung getragen. Die mit der Änderung des BauGB modifizierte Eingriffsregelung enthält zwar wichtige Elemente einer nachhaltig ausgestatteten Entwicklungsplanung, sie greift aber für sich genommen aufgrund ihrer bereits erwähnten Vollzugsdefizite zu kurz, wenn es um eine „dauerhafte“ Sicherung natürlicher Ressourcen geht. Ihre nachhaltige Sicherung setzt deshalb voraus, dass die Grenzen der Inanspruchnahme von Grund und Boden erkannt werden. Der derzeitig bestehende, bedarfsorientierte Planungsansatz muss deshalb um einen an den Potentialen des Raumes und dessen Belastbarkeitsgrenzen orientierten Planungsansatz ergänzt werden.<sup>7</sup> Aufgrund seines gemeindeübergreifenden Anspruchs kann sich ein derartiger Ansatz nicht an Kommunalgrenzen orientieren. Hier sind Lösungsansätze auf der regionalen Ebene in Weiterentwicklung der Regelung des § 7(2) ROG gefordert.

---

<sup>6</sup> Vgl. Loske, K.H.: „Ökologische Fortschritte durch das BauROG?“, in: Naturschutz und Landschaftsplanung 1998, Band 12, Heft 4, S.124

<sup>7</sup> Vgl. Bunzel, A.: „Nachhaltigkeit – ein neues Leitbild für die kommunale Flächennutzungsplanung, Was bringt das novellierte Baugesetzbuch?“, in: Natur und Recht, 1997, Heft 12, S.591

## 2. Neuansatz

Der Neuansatz muss sich an folgenden Prinzipien orientieren:

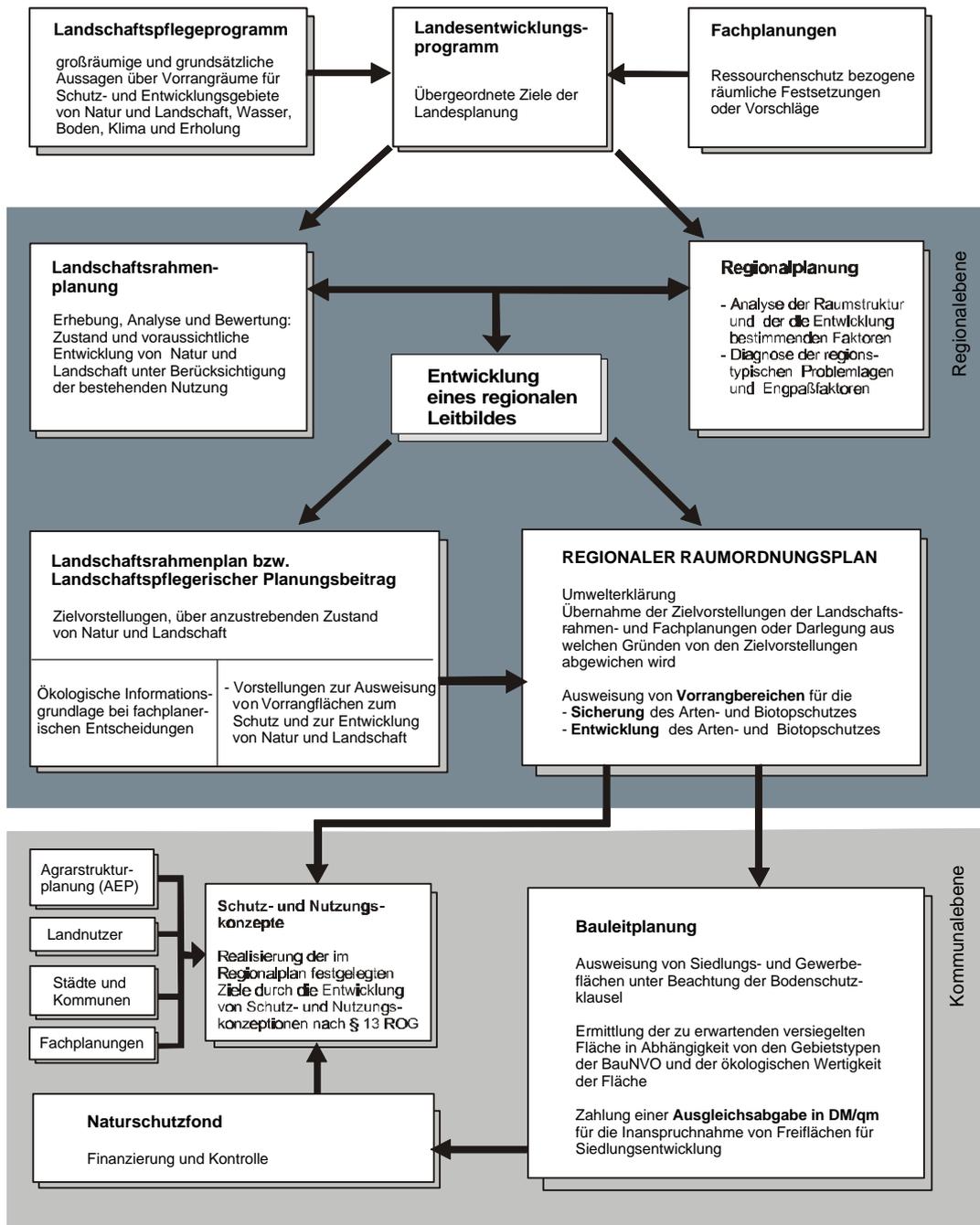
- Stärkung des Vorsorgeprinzips durch die Sicherung von Naturraumpotentialen im Vorfeld
- Umsetzungsorientierung der Planung durch die Förderung einer breiten gesellschaftlichen Akzeptanz für die Belange des Naturschutzes
- Integrativer Natur- und Landschaftsschutz durch die Einbeziehung des Menschen und der von ihm geprägten und intensiv genutzten Kulturräume

Unter Berücksichtigung dieser drei Prinzipien muss ein Zielkonzept zur nachhaltigen Sicherung von Natur und Landschaft auf der regionalen Ebene ansetzen. Die zentralen Planungsinstrumente dafür sind der **landespflegerische Planungsbeitrag** als Fachplan der Landespflege und der **Regionale Raumordnungsplan** als Instrument der räumlichen Gesamtplanung. Deshalb ist es notwendig, dass die Erarbeitung des Zielkonzepts zur nachhaltigen Sicherung der Leistungsfähigkeit von Natur und Landschaft als gemeinsame Aufgabe von Landschaftsrahmen- und Regionalplanung verstanden wird.

Innerhalb des Planungsprozesses zur Erarbeitung des Zielkonzepts soll die **Landschaftsrahmenplanung** dabei folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Erarbeitung eines Leitbildes in enger Kooperation mit der Regionalplanung
- Formulierung von Umweltqualitätszielen, wie der anzustrebende Zustand von Natur und Landschaft aus Sicht des Naturschutzes erreicht werden kann, differenziert nach Erhaltungs-, Sanierungs- und Entwicklungszielen
- Aussagen zu anderen Nutzungen durch Formulierung von Anforderungen zu deren gegenseitigen Verträglichkeit und Aufzeigen von Suchräumen
- Koordination der von den Fachplanungen angestrebten Teilziele für Natur und Landschaft und Ausrichtung auf das regionale Leitbild
- Einbeziehung der für eine Ausweisung in Frage kommenden FFH-Gebiete in das regionale Biotopverbundsystem
- Kooperation bei der Erarbeitung des regionalen Biotopverbundkonzeptes mit der Regional- und den Fachplanungen sowie frühzeitige Einbeziehung der entsprechenden Landnutzern zur Förderung der Akzeptanz für eine spätere Umsetzung der naturschutzfachlichen Belange

**Das Konzept zur nachhaltigen Sicherung der Leistungsfähigkeit von Natur und Landschaft**



Quelle: Eigene Darstellung

Der Beitrag, den die Regionalplanung innerhalb der Erarbeitung eines Zielkonzepts zur

nachhaltigen Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes leisten soll, darf sich nicht allein auf die planerische Ausweisung von Vorrangbereichen im Regionalplan beschränken. Neben einer Ausweisung von Vorrangbereichen zum Erhalt und zur Entwicklung des Arten- und Biotopschutzes im Regionalplan, soll sich die Regionalplanung verstärkt auf deren Umsetzung hinwirken. In Zusammenarbeit mit allen Akteuren soll sie dabei die Entwicklung von Schutz- und Nutzungskonzepten zur Umsetzung der Naturschutzziele in den Vorrangbereichen initiieren und begleiten.

Nachfolgend werden die Aufgaben der **Regionalplanung** innerhalb des Planungsprozesses zur Erarbeitung des Zielkonzepts zur nachhaltigen Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes in einer Übersicht dargestellt:

- Erarbeitung eines gemeinsamen Leitbildes über den anzustrebenden Zustand von Natur und Landschaft in enger Kooperation mit der Landschaftsrahmenplanung
- Integration der landespflegerischen Zielvorstellungen nach Abwägung mit allen anderen Belangen in den Regionalplan durch die Ausweisung von Vorrangbereichen zum Erhalt und zur Entwicklung des Arten- und Biotopschutzes bzw. durch Verzicht auf anderweitige Positivausweisungen
- Erarbeitung von Schutz- und Nutzungskonzepten zur Umsetzung der Naturschutzziele des Regionalplans in Zusammenarbeit mit der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP), den Fachplanungen, den Gemeinden und den jeweiligen Landnutzern
  - Nutzungskonzepte zur Integration der landwirtschaftlichen Nutzung in die Ziele von Natur und Landschaft in enger Kooperation mit allen Akteuren und insbesondere der AEP
  - Schutzkonzepte zur langfristigen Sicherung von naturnahen Bereichen in enger Kooperation mit allen Akteuren
  - Erarbeitung von Konzepten in Zusammenarbeit mit allen Akteuren für eine angepasste und naturschutzverträgliche Erholung in Natur und Landschaft
- Koordination der Förder- und Naturschutzprogramme und der jeweiligen Ausgleichszahlungen sowie deren Ausrichtung auf ein übergeordnetes ressortübergreifendes Gesamtkonzept.

Nutzungsänderungen sowie Maßnahmen für Natur und Landschaft können nur umgesetzt werden, wenn sie mit ökonomischen Anreizinstrumenten verbunden und diese langfristig gesichert werden können.

Innerhalb des Zielkonzepts zur nachhaltigen Sicherung der Leistungsfähigkeit von Natur und Landschaft wird eine Finanzierung der Naturschutzmaßnahmen durch die Erhebung einer Ausgleichsabgabe bei Inanspruchnahme von Freiflächen vorgeschlagen. Die Abgabenhöhe richtet sich dabei nach dem Umfang der versiegelten Fläche in Abhängigkeit von der Grundflächenzahl nach der Baunutzungsverordnung und der ökologischen Wertigkeit der in Anspruch genommenen Fläche. Der enge finanzielle Spielraum von Gemeinden in ländlich strukturierten Bereichen ist dabei gesondert zu berücksichtigen.

Das hier entwickelte Zielkonzept zur nachhaltigen Sicherung der Leistungsfähigkeit von Natur und Landschaft auf der Ebene der Regionalplanung kann gegenüber der derzeit bestehenden Eingriffs- und Ausgleichsregelung erhebliche Vorteile bei seiner Umsetzung aufweisen. Diese ergeben sich insbesondere aus:

- der Stärkung des Vorsorgeprinzips bei gleichzeitigem Festhalten am Verursacherprinzip,
- der hohen Umsetzungsorientierung und Akzeptanz bei den Landnutzern aufgrund ihrer Mitwirkung bei der Entwicklung der Schutz- und Nutzungskonzepte sowie der vollständige finanzielle Ausgleich für erbrachte ökologische Leistungen,
- der Umsetzung eines integrativen Naturschutzes durch Gesamtbetrachtung der Naturräume,
- der frühzeitigen Einbeziehung der sozio-ökonomischen Belange durch ein gemeinsam von Landschaftsrahmen- und Regionalplanung entwickeltes Leitbild,
- der Entschärfung der Flächenbereitstellung für Kompensationsmaßnahmen,
- dem Verzicht auf umfangreiche ökologische Bilanzierungsverfahren zur Ermittlung des Kompensationsbedarfs.

Damit erfüllt das Zielkonzept die Anforderung an eine nachhaltige und an den Belastbarkeitsgrenzen des Raumes orientierte Sicherung der Leistungsfähigkeit von Natur und Landschaft.

Der "eigentliche Charme" dieses Ansatzes liegt darin, dass mit dem Zielkonzept zur nachhaltigen Sicherung der Leistungsfähigkeit von Natur und Landschaft sog. **Mindestsicherungsflächen** ausgewiesen sind, die die Wahrnehmung der ökologischen Bodenfunktionen garantieren und so als "Tabuflächen" das Prozedere des Eingriffs-/Ausgleichsverfahrens entbehrlich macht: Höherer Zielerreichungsgrad bei weniger Verfahrensaufwand.

Und würde man die Kompensationsregel bei einer Inanspruchnahme der **übrigen Freiflächen** so ausgestalten, dass bspw. in Abhängigkeit des Versiegelungsgrades Abgaben in bestimmter Höhe zu entrichten wären, hätte man auch in diesen Fällen einen höheren Zielerreichungsgrad bei weniger Verfahrensaufwand und gleichzeitigen Einnahmen zur Finanzierung bspw. des Schutzes und der Entwicklung der Mindestsicherungsflächen.

Zur Vermeidung einer Belastung insbesondere der ländlichen und finanzschwachen Kommunen sollte geprüft werden, ob über einen näher zu spezifizierenden, flächenbezogenen ökologischen Leistungsansatz in der Finanzausgleichssystematik (im Gegensatz zum einwohnerbezogenen Zentrale-Orte-Ansatz) ein Entwicklungsausgleich herbeigeführt werden kann<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Vgl. Weick, T.: Regionale Freiraumsicherung in ländlich strukturierten Räumen, in: RaumPlanung 1986, Heft 35, S. 222

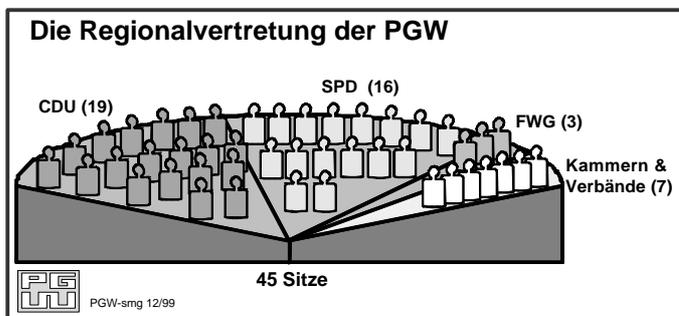
## Raumordnung, Regionalentwicklung und die Planungsgemeinschaft Westpfalz. Wer wir sind und was wir tun.

Der Mensch beansprucht Raum und verändert ihn. Dazu tragen vielfältige Entwicklungen in den Bereichen Wohnen, Arbeiten, Versorgen, Erholen und Kommunizieren bei. Die Raumordnung hat generell die Aufgabe, diese Raumannsprüche sowie deren Veränderung mit den vorhandenen natürlichen Ressourcen unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse abzustimmen (*Prinzip der Nachhaltigkeit*) und wertgleiche Lebensbedingungen für die Bevölkerung zu gestalten (*Prinzip der Gleichwertigkeit*).

Die für die Raumentwicklung maßgebenden Ziele finden sich auf Landesebene im Landesentwicklungsprogramm (LEP) und auf der Ebene der Planungsregionen in den Regionalen Raumordnungsplänen (ROP). Der ROP ist dabei die Nahtstelle zwischen örtlicher und überörtlicher Planung; hier erfolgt sowohl die konkretisierende Ausarbeitung von Zielen und Grundsätzen der Landesplanung für das Gebiet der Gesamtregion als auch die Abstimmung zwischen dieser zusammenfassenden, koordinierenden und langfristig angelegten Planung mit der kommunalen Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplan).

Zuständig für Raumordnung und Regionalentwicklung im Gebiet der Region sind die Planungsgemeinschaften – für die Region Westpfalz die Planungsgemeinschaft Westpfalz (PGW). Mitglieder der PGW sind die kreisfreien Städte Kaiserslautern, Pirmasens und Zweibrücken, die Landkreise Donnersberg, Kaiserslautern, Kusel und Südwestpfalz sowie Kammern und Verbände (IHK, HWK, LWK) und Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände.

Regionalpolitische Entscheidungen werden bei der PGW in der Regionalvertretung und dem hieraus gewählten Regionalvorstand getroffen. Fachliche Fragen werden in zwei Ausschüssen bis zur Entscheidungsreife vorbereitet; die Geschäftsführung übernimmt der Leitende Planer mit einer kleinen Stabsstelle in Kaiserslautern.



Neben der Aufstellung und Fortschreibung des Regionalplans sowie der zugrundeliegenden regionalen Raumbesichtigung widmet sich die PGW verstärkt der Erarbeitung umsetzungsorientierter fachlicher und (teil)räumlicher Konzepte. In einem breiten Spektrum konnten in den letzten Jahren Ergebnisse erzielt werden, die einen positiven Einfluss auf die regionale Entwicklung hatten; beispielhaft seien genannt: Erarbeitung des teilräumlichen, konzeptionellen Vorläufers des Rheinland-Pfalz-Taktes über ein ÖPNV Rahmenkonzept, Vorlage von Gutachten zu Fremdenverkehr und Naherholung sowie zur Standortproblematik großflächiger Freizeitanlagen, problemorientierte Aufbereitung der Konversion über die Ausweisung großflächiger Industrie- und Gewerbegebiete sowie über die Erstellung von Entwicklungspotentialstudien, Erstellung eines regionalen Standortkonzeptes für Windkraftanlagen, Unterstützung des kommunalen Standortmarketings über die Erarbeitung einer CD-ROM und Internet-Präsenz *De Westpfalz*.

In bedeutenden Bereichen sind auch aus Vorarbeiten der PGW erfolgreiche Projekte entstanden: Der Vorschlag zur Installation einer Internationalen Konversionsausstellung (IKA) Westpfalz wird heute über das Forum Konversion und Stadtentwicklung (Konv & Ste) des Innenministeriums in Ansätzen praktiziert. Aus der Vision des ÖPNV-Rahmenkonzeptes "jederzeit mit einem Fahrschein von jedem Ort zu jedem Ort in der Region" wurde der Slogan des Westpfalz-Verkehrsverbundes (WVV): "Eine Fahrkarte, ein Fahrpreis, ein Fahrplan". Auch die Anmeldung des Biosphärenhauses in Fischbach bei Dahn als eines der weltweiten Projekte der EXPO 2000 in Hannover geht ebenso wie die Integration dezentraler Projekte in die Landesgartenschau 2000 Kaiserslautern auf Initiativen der PGW zurück.

Nicht zuletzt konnte über die Erarbeitung des Regionalen Entwicklungskonzeptes (REK) Westpfalz ein breites Potenzial an Einzelprojekten synergistisch verknüpft und unter einem gemeinsamen "Dach" dargestellt werden.

### Impressum:

Herausgeber: Planungsgemeinschaft Westpfalz  
Körperschaft des öffentlichen Rechts

Redaktion: Geschäftsstelle der  
Planungsgemeinschaft Westpfalz  
Bahnhofstraße 1, 67655 Kaiserslautern  
Fon: 0631 323 2295  
Fax: 0631 323 2293  
Internet: <http://www.westpfalz.de>  
E-Mail: [pgw@westpfalz.de](mailto:pgw@westpfalz.de)

Theophil Weick (V.i.S.d.P.)  
Vera Gorniak  
Herbert Gouverneur  
Gunther Enke  
Stefan Germer